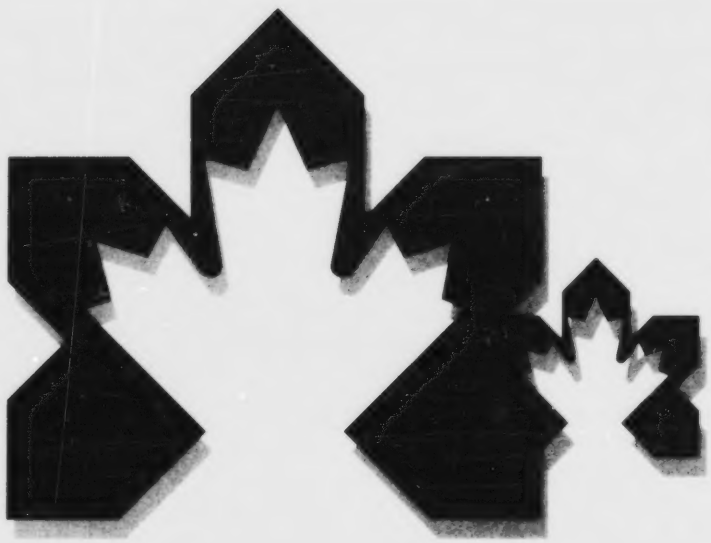
SCHL CMHC
Question habitation, comptez sur nous

Programme de logement public

Rapport de l'évaluation de programme

Sommaire



Canada

Also available in English

ÉVALUATION DU PROGRAMME DE LOGEMENT PUBLIC

SOMMAIRE

Division de l'évaluation de programme

Société canadienne d'hypothèques et de logement

Avril 1990

I INTRODUCTION

Le gouvernement fédéral aide le logement public en vertu des articles 79, 81 et 82 de la Loi nationale sur l'habitation[1] qui permet à la SCHL de partager avec les provinces et territoires les coûts liés à la construction ou à l'acquisition d'ensembles de logement public et à leur fonctionnement. De 1949, année de démarrage du premier programme de logement public, à 1985, année où a cessé toute construction dans le cadre de ce programme, on a construit 205 000 logements et 4 800 ensembles d'habitation, qui représentent plus de 40 p. 100 du parc actuel de logements sociaux aidés par le gouvernement fédéral.

Bien que les nouveaux engagements en application du programme aient cessé, le fonctionnement du parc continue de consommer 30 p. 100 des dépenses de la SCHL pour le logement social, plus de 450 millions de dollars par année. Auparavant consacrées à la construction de nouveaux logements sociaux, les ressources du programme sont aujourd'hui affectées à la "gestion immobilière" d'un grand parc national d'habitations, lequel demeure une importante source de logements pour les ménages nécessiteux. D'un point de vue purement financier, le parc de logements publics est un précieux investissement qu'il serait très difficile de remplacer.

Depuis son démarrage en 1949, le programme de logement public a souvent attiré l'attention du public sur des questions comme celle de l'acceptation populaire des ensembles d'habitation présentant une image "négative". Les locataires de logements publics sont souvent stigmatisés du simple fait de leur adresse et les voisins s'inquiètent souvent de l'implantation d'ensembles dans leur quartier, quand ils ne s'y opposent pas ouvertement. En outre, les locataires s'inquiètent de la qualité du milieu de vie qu'offrent les ensembles de logement public.

En 1984, la SCHL a terminé le premier grand remodelage d'un ensemble de logement public à Régina (Regent Court), car les préoccupations concernant le programme de logement public s'étendaient à d'autres dossiers. De plus en plus, on s'inquiétait de l'état matériel du parc dont on imputait la détérioration à divers facteurs, notamment le vieillissement, l'évolution des normes de construction, le manque de soins des locataires et l'insuffisance de l'entretien. En 1986, la SCHL a entrepris le remodelage d'un second ensemble de logement public à Halifax (Uniacke Square). D'autres provinces signalaient

---

[1] En conséquence des modifications apportées récemment aux textes législatifs, les articles 40, 43 et 44 de la Loi nationale sur l'habitation ont été renumérotés et sont maintenant les articles 79, 81 et 82 respectivement.

l'existence, dans leur parc, d'ensembles pour lesquels un remodelage serait à envisager.

En même temps, le fédéral et les provinces s'intéressaient de plus en plus à la gestion globale du parc de logements publics et en particulier à son état matériel. On a abordé ce sujet de même que les économies administratives en matière de logements publics à la conférence des ministres du logement en juillet 1986. Cette année-là, les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux du logement ont accordé une forte priorité à l'entretien, à la préservation et à la gestion globale du parc de logement social, et particulièrement du parc de logements publics. En conséquence, le Sous-comité fédéral-provincial-territorial de l'entretien et de la préservation du parc de logements existants a été constitué. En raison de l'importance du parc de logements publics et des dépenses budgétaires annuelles qui y sont liées, le programme de logement public constitue une préoccupation particulièrement importante. Les récents plans stratégiques de la SCHL mettent également l'accent sur l'amélioration de la gestion du portefeuille de logement social.

En l'absence de renseignements sur l'état global du parc de logements publics, il n'a pas été possible jusqu'ici d'étudier des stratégies de rechange systématiques à l'égard du vieillissement du parc de logements publics. C'est pourquoi le comité de gestion de la SCHL a autorisé en août 1987 une évaluation du programme de logement public.

L'évaluation étudie dans quelle mesure le programme réalise actuellement ses objectifs (fixés par le gouvernement) et à quel prix. L'évaluation porte surtout sur quatre grands domaines : l'état matériel du parc, le rendement de la gestion, les dépenses de fonctionnement et la qualité de vie de la clientèle du programme. L'évaluation pave la voie à un exercice de consultation et d'élaboration des lignes de conduite portant sur les possibilités qui s'offrent pour l'avenir en matière de la gestion du parc de logements publics.

L'évaluation se fonde sur plusieurs sources de données réunies expressément à cette fin, notamment : une étude sur l'état des lieux, une enquête-questionnaire auprès des clients et des gestionnaires d'ensembles, des bases de données contenant des renseignements détaillés sur les caractéristiques des ensembles et leurs dépenses de fonctionnement, les manuels provinciaux et territoriaux des directives et méthodes, une enquête téléphonique de suivi auprès des administrateurs provinciaux et territoriaux du logement public et huit études de cas portant sur la nécessité de transformations, de réaménagements ou de remodelages et précisant les problèmes que posent ces travaux majeurs.

II HISTORIQUE DU PROGRAMME, CARACTÉRISTIQUES DU PARC ET DE LA CLIENTÈLE

A. L'histoire du logement public au Canada

Le programme de logement public a été mis sur pied par des modifications apportées en 1949 à la Loi nationale sur l'habitation. Dans le cadre du programme fédéral-provincial de logement public, en vertu de l'article 79, la SCHL et le gouvernement d'une province ou d'un territoire signaient des ententes pour la construction ou l'acquisition d'ensembles de logement public. Les coûts d'immobilisations étaient partagés dans une proportion de 75 et 25 p. 100 par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ou territoriaux. À leur tour, les provinces et territoires pouvaient demander que les municipalités assument une partie de leur part de 25 p. 100. L'amortissement des coûts était étalé sur une période pouvant atteindre 50 ans, les taux d'intérêt étant fixés en association. Les déficits de fonctionnement à l'égard des ensembles relevant de l'article 79 étaient partagés selon la même proportion que les coûts de l'ensemble.

Les loyers exigés des occupants sont fondés sur l'échelle des loyers proportionnés au revenu du gouvernement fédéral, de la province ou du territoire; ils équivalent généralement à 25 p. 100 ou moins du revenu du ménage (sauf en Colombie-Britannique et au Nouveau-Brunswick, où le plafond a été porté à 30 p. 100). Les subventions fédérales se calculent en fonction de l'échelle qui donne les recettes les plus élevées.

La SCHL se chargeait d'approuver, de planifier et de concevoir les ensembles de logement public, la gestion et l'administration des ensembles et de la clientèle relevant dans la plupart des cas des provinces. La gestion quotidienne des ensembles de logement public était souvent confiée à des offices municipaux d'habitation, ou à leur équivalent, créées par les provinces ou territoires.

Les modifications de la LNH adoptées en 1964 créaient deux nouveaux programmes : le programme ordinaire de logement public des articles 81 et 82 et le programme de logement public financé par les provinces en vertu de l'article 82. En vertu de l'article 81 de la LNH, la SCHL consentait des prêts à long terme aux provinces, territoires, municipalités ou organismes de logements publics en vue de la construction ou de l'acquisition d'un ensemble de logement public. Le prêt ne pouvait dépasser 90 p. 100 des coûts d'immobilisations approuvés de l'ensemble et la période de remboursement pouvait atteindre 50 ans. Les provinces, territoires, municipalités ou organismes de logements publics conservaient la propriété des ensembles.

L'article 82 autorisait la SCHL à absorber 50 p. 100 des déficits de fonctionnement liés aux ensembles de logement public pendant

une période maximale de 50 ans. Les loyers exigés des occupants sont fondés sur les mêmes échelles fédérales ou provinciales-territoriales de loyers proportionnés au revenu que le programme fédéral-provincial de l'article 79. Dans le cadre du programme financé par les provinces sous l'empire de l'article 82, les ensembles étaient financés entièrement par les provinces et territoires (c'est-à-dire qu'il n'y avait aucun prêt en vertu de l'article 81). L'intérêt et la participation des provinces se sont accrus avec ces nouveaux programmes. Le regain de faveur considérable des programmes de la LNH a fortement incité les provinces à créer leurs propres organismes de logement.

En 1978 ont pris fin le programme ordinaire en vertu des articles 81 et 82 et le programme des logements financés par les provinces en vertu de l'article 82, sauf dans les Territoires du Nord-Ouest où l'activité s'est poursuivie jusqu'à la fin de 1983. En même temps, on a restreint le recours à l'article 79 aux provinces et territoires qui s'en étaient déjà prévalus au cours de la décennie précédente (c'est-à-dire Terre-Neuve, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse, la Saskatchewan et les Territoires du Nord-Ouest). Avec l'entrée en vigueur des nouveaux programmes de logement social en 1986, tout nouvel engagement en vertu de l'article 79 a cessé. L'article 95 autorise maintenant la construction d'ensembles de logement social entièrement destinés aux ménages à faible revenu.

B. Caractéristiques du parc de logements publics

Bien que le programme de logement public relevant de l'article 79 ait été mis sur pied en 1949, seulement 4,3 p. 100 des logements ont été aménagés avant 1964, date de la mise en place des programmes des articles 81 et 82. En fait, plus des deux tiers des logements publics ont été aménagés au cours des années 70. Les quatre cinquièmes du parc de logements publics ont été financés en vertu du programme des articles 81 et 82. Les ensembles financés en vertu de l'article 79 rendent compte du cinquième du portefeuille.

L'Ontario compte de loin la plus forte proportion du parc de logements publics (tableau 1). Avec ses 96 582 logements publics, l'Ontario rend compte de près de la moitié des logements. Le Québec vient au second rang, ses 35 632 logements représentant 17,3 p. 100 du total du portefeuille. Les autres provinces et territoires comptent un peu plus du tiers des logements.

Dans l'ensemble, le parc de logements publics présente un profil d'âge assez jeune. En tout, 87,2 p. 100 des logements publics ont moins de 20 ans; un peu moins du cinquième ont moins de 10 ans. Le parc le plus âgé (aménagé avant 1970) se rencontre surtout en Ontario, à Terre-Neuve, au Nouveau-Brunswick et en Colombie-Britannique. Les ensembles les plus jeunes se retrouvent dans les Territoires du Nord-Ouest, à l'Île-du-Prince-Édouard, en Alberta et en Saskatchewan.

TABLEAU 1
PARC DE LOGEMENTS PUBLICS PAR PROVINCE OU TERRITOIRE

PROVINCE OU TERRITOIRE	ENSEMBLES		LOGEMENTS	
	NOMBRE	POURCENTAGE	NOMBRE	POURCENTAGE
Terre-Neuve	176	3,7	4 710	2,3
Île-du-Prince-Édouard	90	1,9	951	0,5
Nouvelle-Écosse	477	9,9	10 288	5,0
Nouveau-Brunswick	157	3,3	3 892	1,9
Québec	630	13,1	35 632	17,3
Ontario	1 329	27,6	96 582	47,0
Manitoba	336	7,0	12 808	6,2
Saskatchewan	577	12,0	12 353	6,0
Alberta	531	11,1	16 899	8,2
Colombie-Britannique	100	2,1	7 978	3,9
Yukon	22	0,5	261	0,1
Territoires du Nord-Ouest	376	7,8	3 338	1,6
CANADA	4 801	100,0	205 692	100,0

SOURCE : Base de données sur les caractéristiques des ensembles, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Le programme de logement public a donné lieu à la construction ou à l'acquisition d'une grande variété de types d'ensembles (tableau 2). Environ le quart des logements publics se trouvent dans des ensembles ne comprenant que des maisons individuelles, jumelées ou en rangée. Les immeubles de faible hauteur (moins de quatre étages) rendent compte d'un autre quart des logements. Les ensembles constitués d'immeubles de grande hauteur (quatre étages ou plus) ne rendent compte que de 11,4 p. 100 des ensembles, mais contiennent 38,8 p. 100 des logements.

Bien que la majorité des ensembles de logement public soient d'assez petite taille, une proportion substantielle des logements sont situés dans de grands ensembles. Ainsi, 77,2 p. 100 des ensembles comptent moins de 50 logements. Les ensembles de 100 logements et plus constituent seulement 11,3 p. 100 des ensembles, mais rendent compte d'environ la moitié des logements du portefeuille.

Le programme de logement public a desservi en nombre à peu près égal les familles et les ménages de personnes âgées. Les ensembles familiaux primaient avant 1970, mais la majorité des logements aménagés depuis 1970 sont destinés aux personnes âgées. La répartition des ensembles destinés aux familles et aux personnes âgées varie considérablement selon les provinces et les territoires. Dans les Territoires du Nord-Ouest, à Terre-Neuve et au Yukon, une forte proportion du portefeuille est consacrée à des ensembles familiaux (93,6, 91,3 et 74,7 p. 100 du total des

TABLEAU 2
CARACTÉRISTIQUES DU PARC DE LOGEMENTS PUBLICS

CARACTÉRISTIQUES DES ENSEMBLES	ENSEMBLES		LOGEMENTS	
	NOMBRE	POURCENTAGE	NOMBRE	POURCENTAGE
PROGRAMME				
Article 79	1 444	30,1	41 254	20,1
Articles 81 et 82	3 357	69,9	164 438	79,9
ÂGE DU PARC EN 1988				
0 à 4 ans	328	6,8	4 200	2,0
5 à 9 ans	1 204	25,1	34 692	16,9
10 à 14 ans	1 769	36,9	67 717	32,9
15 à 19 ans	1 149	23,9	72 841	35,4
20 à 24 ans	265	5,5	17 409	8,5
25 à 29 ans	32	0,7	3 696	1,8
30 ans et plus	54	1,1	5 137	2,5
TYPE D'ENSEMBLE				
Maisons individuelles, jumelées et en rangée	2 311	50,9	45 969	23,8
Faible hauteur	1 537	33,8	45 980	23,8
Grande hauteur	517	11,4	75 089	38,8
Mixte (sans immeuble de grande hauteur)	114	2,5	10 369	5,3
Mixte (avec immeuble de grande hauteur)	64	1,4	16 097	8,3
TAILLE DE L'ENSEMBLE				
Moins de 10 logements	955	19,9	5 192	2,5
10 à 49 logements	2 752	57,3	57 829	28,1
50 à 99 logements	552	11,5	37 381	18,2
100 à 199 logements	371	7,7	48 860	23,8
200 logements ou plus	171	3,6	56 430	27,4
CLIENTÈLE				
Familles	2 320	48,3	89 615	43,6
Personnes âgées	2 271	47,3	101 263	49,2
Familles et personnes âgées	192	4,0	14 247	6,9
Autres	18	0,4	567	0,3
TAILLE DE LA COLLECTIVITÉ				
Collectivité rurale	1 418	29,5	18 068	8,8
2 500 à 9 999	1 080	22,5	22 165	10,8
10 000 à 29 999	631	13,1	20 603	10,0
30 000 à 99 999	584	12,2	31 358	15,2
100 000 à 499 999	510	10,7	58 908	28,7
500 000 et plus	578	12,0	54 590	26,5
TOTAL	4 801	100,0	205 692	100,0

SOURCE : Base de données sur les caractéristiques des ensembles, Division de l'évaluation de programme, SCHL 1988.

logements, respectivement). Par ailleurs, les ensembles de logement public de la Saskatchewan, de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Nouvelle-Écosse s'adressent surtout à des personnes âgées (73,3, 70,6 et 65,1 p. 100 du total des logements, respectivement). Le portefeuille des autres provinces est plus équilibré.

C. Profil de la clientèle du logement public

Environ 430 000 personnes habitent des ensembles de logement public à l'échelle du pays. La majorité de ces résidents sont des enfants et des personnes âgées. Le quart des résidents des logements publics sont des enfants de moins de 15 ans. Une proportion semblable de la population est âgée de 65 ans ou plus. Près des deux tiers des résidents des logements publics sont des femmes, ce qui traduit la prépondérance de femmes chez les familles monoparentales aussi bien que la plus grande longévité des femmes.

Des différences de ciblage en matière de besoins se reflètent dans les variations du profil d'âge de la population cliente partout au pays. Par exemple, le Manitoba, l'Alberta et Terre-Neuve comptent les plus fortes proportions de clients de moins de 15 ans. Par ailleurs, la Saskatchewan, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse et le Québec comptent les plus fortes proportions de clients de 65 ans et plus. L'accent sur les personnes âgées est le plus évident en Saskatchewan, où le quart de la clientèle est âgé de 75 ans ou plus.

Le tableau 3 présente les caractéristiques des ménages habitant des logements publics. Les ménages d'une seule personne prédominent nettement chez les résidents du logement public, rendant compte d'environ la moitié des ménages clients et de 86 p. 100 des résidents des ensembles de logement public destinés aux personnes âgées. Les ménages monoparentaux constituent le prochain groupe en importance (24,1 p. 100) et sont presque deux fois plus nombreux que les couples parentaux. Les familles monoparentales constituent la moitié des ménages habitant les ensembles de logement public destinés aux familles.

Les familles nombreuses qui constituaient un des principaux groupes clients au cours des premières années du programme de logement public sont beaucoup moins fréquentes de nos jours. En fait, un peu plus de 80 p. 100 des ménages clients comptent trois personnes ou moins, tandis que 10 p. 100 comptent cinq personnes ou plus. Environ 15,5 p. 100 des ménages clients signalent qu'un de leurs membres souffre d'un handicap ou est atteint d'une incapacité.

TABLEAU 3
CARACTÉRISTIQUES DES MÉNAGES HABITANT LES LOGEMENTS PUBLICS

CARACTÉRISTIQUES DU MÉNAGE	POURCENTAGE DES CLIENTS DU LOGEMENT PUBLIC				POURCENTAGE DE L'ENSEMBLE (1) DES MÉNAGES LOCATAIRES
	ENSEMBLES FAMILIAUX	ENSEMBLES POUR PERSONNES ÂGÉES	ENSEMBLES POUR FAMILLES/ PERSONNES ÂGÉES	TOUS LES ENSEMBLES	
TYPE DE MÉNAGE					
Une personne seule	14,6	85,6	37,0	52,0	40,4
Un adulte avec des enfants	50,1	0,3	36,0	24,1	10,2
Un couple avec enfants	28,5	0,7	12,8	13,3	20,5
Un couple sans enfants	3,6	12,9	10,8	8,7	17,8
Autre	3,2	0,5	3,5	1,9	11,1
TAILLE DU MÉNAGE					
Une personne	13,7	85,4	39,1	51,3	40,4
Deux personnes	24,6	13,7	17,6	18,5	29,8
Trois personnes	23,6	0,4	20,1	11,8	14,2
Quatre personnes	18,0	0,6	18,6	9,4	9,9
Cinq personnes	11,9	0,0	3,1	5,4	4,0
Six personnes ou plus	8,2	0,0	1,5	3,6	1,7
PERSONNE HANDICAPÉE OU ATTEINTE D'UNE INCAPACITÉ DANS LE MÉNAGE					
Oui	9,0	21,7	11,7	15,5	S/O
Non	91,0	78,3	88,3	84,5	S/O

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989; Microdonnées de l'ERMEM 1988, Statistique Canada.

NOTE : (1) Exclut les locataires du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.

Un peu moins de la moitié des répondants signalent n'avoir pas fréquenté l'école secondaire (tableau 4). Environ 5 p. 100 déclarent n'avoir reçu aucune instruction.

TABLEAU 4
CARACTÉRISTIQUES SOCIO-ÉCONOMIQUES DES OCCUPANTS DE LOGEMENTS PUBLICS

CARACTÉRISTIQUES	POURCENTAGE DE LA CLIENTÈLE DU LOGEMENT PUBLIC				
	ENSEMBLES FAMILIAUX	ENSEMBLES PERSONNES ÂGÉES	ENSEMBLES MIXTES	TOUS LES ENSEMBLES	POURCENTAGE DES LOCATAIRES[1] ENSEMBLE
INSTRUCTION					
Aucune instruction	4,8	5,6	7,3	5,3	S.O.
École primaire	29,1	50,9	36,7	40,2	S.O.
École secondaire	44,7	33,1	46,8	39,3	S.O.
Collège communautaire ou cégep	15,5	6,1	5,8	10,2	S.O.
Université	5,3	2,8	3,3	4,0	S.O.
Autre	0,6	1,5	0,1	1,0	S.O.
EMPLOI					
Salarié à plein temps	24,9	1,6	9,8	12,5	18,7 66,9
Salarié à temps partiel	8,7	1,8	5,6	5,2	
Travailleur indépendant	2,2	0,0	0,5	1,0	
Chômeur à la recherche d'un emploi	12,6	1,0	16,6	7,2	4,6
Sans emploi, ne cherchant pas de travail	12,4	2,9	13,8	7,9	74,1 28,5
Retraité	11,4	83,8	35,2	48,2	
Invalide incapable de travailler	18,4	8,5	14,6	13,3	
Autre	9,6	0,4	3,9	4,7	

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989. Microdonnées de l'ERMEM 1988, Statistique Canada.

NOTE : [1] À l'exclusion des locataires du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.

Les petits salariés constituent seulement un petit pourcentage des ménages clients. Un cinquième des répondants à l'enquête sur les clients et un tiers des familles clientes signalent qu'ils ont un emploi, en comparaison des deux tiers des chefs de ménages locataires en général. Les trois quarts des répondants de l'enquête auprès des locataires de logements publics n'appartiennent pas à la population active, en comparaison d'un peu moins de 30 p. 100 des chefs de ménages locataires en général.

Plus d'un tiers (35,8 p. 100) des ménages clients ont un emploi quelconque (à temps complet, à temps partiel ou à leur propre compte); le quart ont un emploi à plein temps. Un peu moins du tiers (29,8 p. 100) sont retraités ou incapables de travailler en raison d'invalidité. Environ le quart des répondants dans les ensembles familiaux déclarent être soit sans emploi et à la recherche de travail (12,6 p. 100) ou sans emploi mais non à la recherche de travail (12,4 p. 100). La grande majorité (83,8 p. 100) des répondants qui habitent dans des ensembles pour personnes âgées sont retraités et 8,5 p. 100 se déclarent incapables de travailler en raison d'invalidité.

Tout près d'un tiers des répondants à l'enquête ont indiqué que l'aide sociale provinciale ou municipale était leur principale source de revenu (tableau 5). Une proportion correspondante compte principalement sur la Sécurité de la vieillesse (SV) et le supplément de revenu garanti (SRG). Les revenus d'emploi constituent la principale source de revenu pour moins du cinquième des répondants.

Comme il fallait s'y attendre, compte tenu des différences au titre de l'emploi, les sources de revenu des résidents des logements publics diffèrent considérablement de la population générale des locataires. En 1988, 67,7 p. 100 des ménages locataires ont déclaré que l'emploi était leur principale source de revenu, tandis que 26,6 p. 100 ont mentionné les paiements de transfert du gouvernement et 2,3 p. 100, les pensions de retraite et les rentes.

Un peu moins de la moitié des clients habitant les ensembles familiaux déclarent que l'aide sociale provinciale ou municipale constitue leur principale source de revenu. Le tiers des ménages clients signalent que l'emploi est leur principale source de revenu. La majorité des clients d'ensembles pour personnes âgées (65,3 p. 100) comptent sur la Sécurité de la vieillesse ou le supplément de revenu garanti comme principale source de revenu.

Le revenu annuel moyen des ménages signalé par les répondants s'établit à 10 632 $. Les revenus annuels des ménages sont regroupés dans une fourchette étroite (tableau 6). Plus de la moitié des ménages déclarent un revenu annuel s'établissant entre 5 000 $ et 10 000 $. Plus de 80 p. 100 déclarent un revenu s'établissant entre 5 000 $ et 15 000 $.

TABLEAU 5
PRINCIPALE SOURCE DE REVENU DES OCCUPANTS DE LOGEMENTS PUBLICS

CARACTÉRISTIQUES	PRINCIPALE SOURCE DE REVENU (POURCENTAGE DES MÉNAGES CLIENTS) REVENU D'EMPLOI	AIDE SOCIALE	SV ou SRG	PENSIONS	AUTRE
CLIENTÈLE					
Familles	32,1	48,2	4,8	4,8	10,1
Personnes âgées	2,5	9,8	59,4	20,2	8,1
Familles et personnes âgées	16,4	39,0	13,1	23,0	8,5
TYPE DE MÉNAGE					
Personne seule	2,7	16,1	57,8	16,8	6,6
Adulte avec des enfants	24,2	62,7	1,1	3,5	8,5
Couple avec enfants	56,9	28,3	0,2	2,1	12,5
Couple sans enfants	13,7	5,5	21,5	43,5	15,8
Autres	29,2	29,6	15,9	8,9	16,4
PROVINCE OU TERRITOIRE					
Terre-Neuve	30,8	33,3	7,0	6,0	22,9
Île-du-Prince-Édouard	11,0	10,0	68,8	2,8	7,4
Nouvelle-Écosse	12,9	20,3	51,1	7,9	7,8
Nouveau-Brunswick	8,9	50,5	29,2	7,0	4,4
Québec	6,9	38,7	4,2	46,0	4,2
Ontario	18,1	32,2	35,2	4,6	9,9
Manitoba	15,7	34,2	33,9	6,6	9,6
Saskatchewan	20,8	10,1	50,9	9,1	9,1
Alberta	23,9	17,7	37,9	6,7	13,8
Colombie-Britannique	23,2	28,3	33,9	5,4	9,2
Yukon	-	-	-	-	-
Territoires du Nord-Ouest	-	-	-	-	-
TOTAL	17,8	30,4	29,8	12,9	9,1

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

NOTE : Insuffisance de cas à des fins d'analyse pour le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

On constate de légères variations du revenu moyen des ménages selon les provinces. Le revenu moyen des ménages des ensembles familiaux (11 752 $) n'est que légèrement supérieur à celui des ensembles pour personnes âgées (9 799 $). Les ménages composés d'une seule personne et les familles monoparentales déclarent les revenus moyens les plus faibles (9 088 $ et 10 031 $ respectivement). Le revenu moyen des ménages s'échelonne entre un minimum de 8 069 $ (là où l'aide sociale municipale représente la principale source de revenu) et 17 250 $ (pour les ménages qui signalent que l'emploi constitue leur principale source de revenu).

TABLEAU 6
REVENU ANNUEL DES MÉNAGES OCCUPANT DES LOGEMENTS PUBLICS (1988)

GROUPE DE REVENU DU MÉNAGE	POURCENTAGE DE LA CLIENTÈLE DU LOGEMENT PUBLIC				
	ENSEMBLES FAMILIAUX	ENSEMBLES PERSONNES ÂGÉES	ENSEMBLES MIXTES	TOUS LES ENSEMBLES	POURCENTAGE ENSEMBLE[1] DES MÉNAGES
Moins de 5 000 $	4,4	5,1	5,4	4,8	3,6
5 000 $ à 9 999 $	50,6	60,1	57,4	55,9	14,6
10 000 $ à 14 999 $	22,2	27,2	27,4	25,1	14,2
15 000 $ à 19 999 $	12,4	6,1	6,6	8,8	11,8
20 000 $ ou plus	10,3	1,5	3,2	5,4	55,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
REVENU MOYEN	11 752 $	9 799 $	9 796 $	10 632 $	26 892 $

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989; Microdonnées de l'ERMEM 1988, Statistiques Canada.

NOTE : [1] À l'exclusion du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.

III L'ÉTAT MATÉRIEL DU PARC DE LOGEMENTS PUBLICS

Pour la première fois, l'étude sur l'état des lieux livre une évaluation détaillée, précise et complète de l'état du parc de logements publics du Canada. Les bases de données réunies à partir de cette enquête servent de point de départ à une évaluation exacte de la mesure dans laquelle les programmes de logement public continuent de fournir des logements solides, ne présentant pas de danger pour la santé et la sécurité, de même qu'une estimation du coût total des réparations, des remplacements, des ajouts et des améliorations nécessaires.

L'étude sur l'état des lieux a été réalisée au moyen de nouvelles méthodes d'inspection mises au point par la Division de l'évaluation de programme en consultation avec la Division de la recherche, la Division des normes de services professionnels et les inspecteurs. La variété du parc exigeait la mise au point de moyens raffinés d'évaluer l'état des lieux. On a élaboré un total de sept formules d'inspection en vue de recueillir les données sur l'état des emplacements, des bâtiments, des logements et des structures de stationnement. Les inspections ont été effectuées par les inspecteurs de la SCHL qui ont visité en tout 1 001 ensembles, 1 153 bâtiments et 2 483 logements en 1987 et 1988.

A. Cotes de l'état des lieux

Le parc de logements publics est généralement en bon état. Que l'analyse soit fondée sur les logements, les bâtiments, les emplacements ou les ensembles, au moins 94 p. 100 du total du portefeuille atteint ou dépasse les Normes minimales de la LNH[1] (tableau 7). Bien que le parc soit en général en bon état, on estime que 169 ensembles (3,5 p. 100), comprenant près de 13 000 logements publics (6,3 p. 100), n'atteignent pas les normes minimales (tableau 8). En outre, plus de la moitié des ensembles sont tout juste conformes aux normes minimales de propriété et risquent de ne plus s'y conformer à l'avenir.

---

[1] Loi nationale sur l'habitation : Normes minimales de propriété pour les bâtiments résidentiels existants, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1986.

TABLEAU 7
ÉTAT GÉNÉRAL DES IMMEUBLES, DES LOGEMENTS ET DES EMPLACEMENTS DES ENSEMBLES DE LOGEMENT PUBLIC

NORMES DE LA LNH	ÉTAT DES IMMEUBLES (%)	ÉTAT DES LOGEMENTS (%)	ÉTAT DES EMPLACEMENTS (%)
Non conformes	5,9	4,0	4,2
Conformes	61,2	47,4	58,1
Supérieurs	32,9	48,6	37,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

TABLEAU 8
ÉTAT GÉNÉRAL DES ENSEMBLES DU PARC DE LOGEMENTS PUBLICS

NORMES DE LA LNH*	NOMBRE D'ENSEMBLES	%	NOMBRE DE LOGEMENTS	%
Non conformes	169	3,5	12 994	6,3
Conformes	2 525	52,9	106 620	51,7
Supérieures	2 087	43,6	86 537	42,0
TOTAL	4 781	100,0	206 151	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

L'état matériel du portefeuille varie selon les provinces et territoires (tableau 9). Ceci n'a rien d'étonnant, car l'âge du parc et la clientèle varient considérablement d'une province ou d'un territoire à l'autre. En général, le parc de logements publics est en moins bon état en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick et à Terre-Neuve. Dans le cas de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick, environ 10 p. 100 des ensembles de logement public n'atteignent pas les normes LNH. Il faut signaler que ces ensembles comprennent 30,9 p. 100 et 23,2 p. 100 de la totalité des logements publics en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick. À Terre-Neuve, bien que seulement 5 p. 100 des ensembles ne soient pas conformes aux normes LNH, ces ensembles comprennent plus de 13 p. 100 des logements publics de la province. À l'autre extrémité du spectre, ce sont les parcs du Manitoba et de la Saskatchewan qui arrivent en tête soit en pourcentage des ensembles non conformes ou en pourcentage des logements publics situés dans les ensembles non conformes aux normes LNH.

TABLEAU 9
ÉTAT DES ENSEMBLES PAR PROVINCE OU TERRITOIRE
(NOMBRE ET POURCENTAGE DE LOGEMENTS DES ENSEMBLES)

PROVINCE OU TERRITOIRE	NORMES DE LA LNH NON CONFORMES %	CONFORMES %	SUPÉRIEURS %	TOTAL %
Terre-Neuve	13,5	48,8	37,7	100,0
Î.-P.-É.	4,5	58,4	37,1	100,0
Nouvelle-Écosse	30,9	39,9	29,2	100,0
Nouveau-Brunswick	23,2	62,3	14,5	100,0
Québec	4,5	75,7	19,8	100,0
Ontario	5,0	37,2	57,8	100,0
Manitoba	2,2	76,3	21,5	100,0
Saskatchewan	-	27,7	72,3	100,0
Alberta	4,4	80,3	15,3	100,0
Colombie-Britannique	7,0	62,5	30,5	100,0
Yukon	2,7	86,1	11,2	100,0
T.N.-O.	3,6	55,6	40,8	100,0
CANADA	6,3	51,7	42,0	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Le pourcentage du parc qui est tout juste conforme aux normes LNH et risque de ne plus s'y conformer si l'on ne prend pas les mesures qui s'imposent en matière d'entretien, de réparation et de remplacement constitue une autre mesure importante de l'état du parc de logements publics. C'est au Yukon, en Alberta, au Manitoba, au Québec, en Colombie-Britannique et au Nouveau-Brunswick que l'on constate la plus forte fréquence d'ensembles ou de logements tout juste conformes aux normes LNH au moment de l'enquête.

B. Coûts des réparations et des remplacements

Alors que les cotes de l'état des lieux donnent une bonne indication de l'état global du parc de logements publics, les évaluations du coût des réparations et des remplacements permettent de mesurer la nature et l'ampleur des interventions nécessaires. Elles permettent également de préciser les fonds dont les gouvernements provinciaux et fédéral ont actuellement besoin pour préserver le parc existant de logements publics.

Le coût estimatif total des travaux de réparations et de remplacement se chiffre à un peu moins de 350 millions de dollars (tableau 10). Ceci représente un coût moyen de 1 693 $ par logement du parc de logements publics. Plus de la moitié du coût total est nécessaire pour des travaux de réparation et de

remplacement sur les bâtiments (par opposition à l'intérieur des logements ou aux emplacements où sont situés les bâtiments). Les mesures relatives aux bâtiments comprennent les réparations et les remplacements de l'extérieur, des fondations, des salles de service, des garages de stationnement et des aires communes (c.-à-d. les entrées, les corridors, les salles de réunion, les escaliers, etc.).

TABLEAU 10
COÛT TOTAL ET PAR LOGEMENT DES TRAVAUX DE RÉPARATION DE LOGEMENTS, D'IMMEUBLES ET D'EMPLACEMENTS D'ENSEMBLES DE LOGEMENT PUBLIC

COMPOSANTES DES ENSEMBLES	COÛT TOTAL (MILLIONS DE $)	POURCENTAGE DU TOTAL	COÛT PAR LOGEMENT ($)
Logements	127,9	36,6	620
Immeubles	193,9	55,5	939
Emplacements	27,5	7,9	133
TOTAL	349,3	100,0	1 693

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Les réparations et les remplacements nécessaires à l'intérieur des logements rendent compte de 36,6 p. 100 du coût total, tandis que les réparations et les remplacements pour les emplacements (p. ex. pavage, aménagement paysager, murs et clôtures) rendent compte des 7,9 p. 100 restants. Selon les inspecteurs, 278 millions de dollars, soit 79,4 p. 100 du total des coûts de réparation et de remplacement, devront être engagés d'ici trois ans.

Bien qu'ils ne représentent que 3,5 p. 100 du total des ensembles, les ensembles qui ne sont pas conformes aux normes minimales de propriété de la LNH rendent compte de près du quart des coûts de réparation et de remplacement. En termes absolus, les ensembles tout juste conformes aux normes LNH exigent le gros du total des dépenses de remplacement et de réparation, soit 58,6 p. 100 du total des coûts. Les 19,6 p. 100 restants des coûts de réparation et de remplacement portent sur des ensembles qui dépassent les normes LNH.

La majorité des ensembles n'ont pas besoin de travaux importants. Environ la moitié des ensembles exigent des travaux de réparation et de remplacement de moins de 10 000 $ (tableau 11). Globalement, ces ensembles représentent moins de 2 p. 100 du total des besoins en matière de réparation et de remplacement. À l'autre extrême, une minorité d'ensembles exige la majorité des coûts de réparation et de remplacement. Bien que les coûts de

réparation et de remplacement ne dépassent 500 000 $ que dans le cas de 2,8 p. 100 des ensembles (133), ceux-ci rendent compte de plus de 50 p. 100 de l'ensemble des coûts de réparation et de remplacement (180 millions de dollars).

TABLEAU 11
COÛT TOTAL DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT PAR ENSEMBLE

COÛT DE R ET R PAR ENSEMBLE	COÛT TOTAL (MILLIONS DE $)	% DU COÛT TOTAL	% DES ENSEMBLES	% DES LOGEMENTS
Moins de 2 500	0,61	0,2	29,7	19,3
2 500 à 4 999	1,49	0,4	8,1	4,4
5 000 à 9 999	3,41	1,0	9,8	4,5
10 000 à 24 999	15,62	4,5	19,8	13,7
25 000 à 49 999	20,18	5,8	11,3	11,7
50 000 à 99 999	24,13	6,9	7,3	7,9
100 000 à 249 999	60,90	17,4	8,6	14,5
250 000 à 499 999	42,85	12,3	2,6	8,6
500 000 et plus	180,09	51,5	2,8	15,4
TOTAL	349,28	100,0	100,0	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Si l'on calcule les coûts des réparations et des remplacements par logement, près de la moitié des ensembles de logement public ont besoin de moins de 500 $ par logement (tableau 12) et rendent compte de seulement 3,6 p. 100 du total des coûts de réparation et de remplacement. À l'autre extrême, un petit pourcentage des ensembles (6,9 p. 100), ont besoin de 5 000 $ ou plus par logement et rendent compte de 44 p. 100 du total des coûts de réparation et de remplacement.

Cinq éléments de construction exigent chacun des travaux de réparation et de remplacement de plus de 25 millions de dollars. Ce sont, en ordre d'importance décroissante : les finis de surface (62,9 millions de dollars), les murs extérieurs (38,7 millions de dollars), les toits et accessoires (38,7 millions de dollars), les garages de stationnement (26,9 millions de dollars) et les fenêtres (26,1 millions de dollars). Ensemble, ces cinq éléments de construction rendent compte de 55,3 p. 100 de la totalité des coûts de réparation et de remplacement.

TABLEAU 12
COÛT TOTAL DES RÉPARATIONS ET DES REMPLACEMENTS PAR LOGEMENT POUR LES ENSEMBLES

COÛT DE R ET R PAR LOGEMENT	COÛT TOTAL (MILLIONS DE $)	% DU COÛT TOTAL	% DES ENSEMBLES	% DES LOGEMENTS
Moins de 500	12,67	3,6	47,0	45,3
500 à 999	18,37	5,3	14,5	12,2
1 000 à 2 499	82,87	23,7	22,8	24,0
2 500 à 4 999	81,65	23,4	8,8	11,0
5 000 et plus	153,72	44,0	6,9	7,5
TOTAL	349,28	100,0	100,0	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Dans quatre provinces et territoires, les coûts de réparation et de remplacement par logement sont considérablement supérieurs à la moyenne nationale de 1 693 $ par logement (tableau 13). Il s'agit de Terre-Neuve (6 325 $), du Yukon (5 180 $), de la Colombie-Britannique (3 158 $) et du Nouveau-Brunswick (2 339 $). Dans trois provinces, les coûts de réparation et de remplacement par logement sont considérablement inférieurs à la moyenne nationale, soit le Manitoba (274 $), l'Alberta (741 $) et la Saskatchewan (891 $). Il semblerait également que les coûts de réparation et de remplacement par logement à l'Île-du-Prince-Édouard et dans les Territoires du Nord-Ouest sont aussi inférieurs à la moyenne nationale. Par ailleurs, le Québec, l'Ontario et la Nouvelle-Écosse se rapprochent sensiblement de celle-ci.

En chiffres absolus, en raison de la taille de leur portefeuille, ce sont le Québec et l'Ontario qui présentent les coûts estimatifs de réparation et de remplacement les plus élevés, soit 61,6 millions de dollars et 167,9 millions de dollars respectivement. Ces coûts représentent, dans l'ordre, 17,6 p. 100 et 48,2 p. 100 du total national, ce qui correspond dans le cas des deux provinces à leur part des logements du parc national de logements publics. Terre-Neuve et la Colombie-Britannique, deux des provinces où les coûts de réparation et de remplacement sont supérieurs à la moyenne par logement, rendent compte ensemble de 16 p. 100 du total des coûts nationaux.

Dans une large mesure, la variation de l'état des lieux entre les provinces et territoires reflète des différences de composition du parc (p. ex. l'âge du parc et la clientèle). Nous étudions ci-dessous les répercussions de ces facteurs, et d'autres, sur l'état du parc.

TABLEAU 13
COÛT TOTAL DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT PAR PROVINCE OU TERRITOIRE

PROVINCE OU TERRITOIRE	COÛT TOTAL (MILLIONS DE $)	% DU COÛT TOTAL	COÛT MOYEN PAR ENSEMBLE	COÛT MOYEN PAR LOGEMENT
Terre-Neuve	29,6	8,5	168 442	6 325
Î.-P.-É.	0,9	0,3	10 274	942
Nouvelle-Écosse	19,7	5,6	41 507	1 903
Nouveau-Brunswick	9,8	2,8	62 154	2 339
Québec	61,6	17,6	97 573	1 731
Ontario	167,9	48,2	126 545	1 762
Manitoba	3,6	1,0	10 785	274
Saskatchewan	11,6	3,3	20 084	891
Alberta	12,7	3,6	24 038	741
C.-B.	26,4	7,5	263 726	3 158
Yukon	1,3	0,4	63 885	5 180
T.N.-O.	4,2	1,2	11 149	1 287
CANADA	349,3	100,0	72 872	1 693

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

C. Facteurs influençant l'état du parc

Les coûts de réparation et de remplacement varient considérablement selon les composantes du parc de logements publics (tableau 14). Les coûts de réparation et de remplacement augmentent avec l'âge du parc. La moyenne s'établit à un peu moins de 1 000 $ pour les ensembles terminés après 1974, un peu moins de 2 000 $ pour les ensembles terminés entre 1970 et 1974 et plus de 3 000 $ pour les ensembles terminés avant 1970.

Les ensembles desservant une clientèle familiale exigent des dépenses de réparation et de remplacement par logement égales à plus d'une fois et demie la moyenne nationale (par logement) et à près de trois fois la moyenne des ensembles dont la clientèle se compose exclusivement de personnes âgées. Bien qu'ils ne représentent qu'un peu moins de la moitié des logements, les ensembles desservant une clientèle familiale ou à la fois des familles et des personnes âgées ont besoin de près de 75 p. 100 de la totalité des dépenses de réparation et de remplacement.

En général, les ensembles comptant des immeubles d'appartements de faible hauteur ou de grande hauteur présentent les coûts de réparation et de remplacement par logement les plus faibles, soit un peu plus de 1 200 $. Les ensembles mixtes, avec ou sans immeubles de grande hauteur, présentent les coûts de réparation et de remplacement les plus élevés par logement, soit près de

TABLEAU 14
COÛT TOTAL DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT SELON LES CARACTÉRISTIQUES DE L'ENSEMBLE

CARACTÉRISTIQUES DES ENSEMBLES	COÛT TOTAL (MILLIONS DE $)	% DU COÛT TOTAL	COÛT MOYEN PAR ENSEMBLE	COÛT MOYEN PAR LOGEMENT
PROGRAMME				
Article 79	85,0	24,3	59 074	2 050
Articles 81 et 82	264,3	75,7	78 789	1 603
ÂGE DE L'ENSEMBLE				
Avant 1964	29,0	8,3	317 619	3 233
1964 à 1969	72,4	20,7	199 647	3 646
1970 à 1974	155,0	44,4	116 559	1 900
1975 à 1979	69,0	19,8	38 739	976
1980 à 1987	23,8	6,8	19 412	946
CLIENTÈLE				
Familles	228,8	65,5	99 820	2 676
Personnes âgées	95,9	27,5	42 044	916
Familles et personnes âgées	24,2	6,9	121 917	1 544
Autre	0,4	0,1	-	-
TYPE D'ENSEMBLE				
Maisons individuelles, jumelées ou en rangée	119,8	34,3	46 005	2 198
Faible hauteur	60,3	17,3	40 650	1 260
Grande hauteur	91,7	26,3	177 278	1 226
Mixte (sans immeuble de grande hauteur)	37,5	10,7	305 489	2 864
Mixte (avec immeuble de grande hauteur)	39,9	11,4	622 995	2 484
TAILLE DE L'ENSEMBLE				
Moins de 10 logements	8,4	2,4	8 179	1 416
10 à 49 logements	85,7	24,5	32 098	1 470
50 à 99 logements	46,9	13,4	86 317	1 244
100 à 199 logements	84,5	24,2	232 911	1 651
Plus de 200 logements	123,6	35,5	740 371	2 326
TAILLE DE LA COLLECTIVITÉ				
Collectivité rurale	14,6	4,2	10 963	920
2 500 à 9 999	31,3	9,0	32 878	1 632
10 000 à 29 999	40,1	11,5	45 252	1 553
30 000 à 99 999	62,1	17,8	69 056	1 795
100 000 à 499 999	103,2	29,4	207 427	1 781
500 000 ou plus	98,0	28,1	179 802	1 850
TOTAL	349,3	100,0	72 872	1 693

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

2 500 $ et 2 900 $ par logement, respectivement. En effet, les ensembles homogènes sont plus vieux que la moyenne et desservent presque sans exception une clientèle composée de familles.

Le coût des réparations par logement ne varie guère selon la taille de l'ensemble ou de la municipalité. Les seules vraies exceptions sont les ensembles de 200 logements ou plus (qui ont besoin de dépenses de réparation et de remplacement supérieures à la moyenne) et les ensembles ruraux (où les coûts sont de beaucoup inférieurs à la moyenne). Ceci peut s'expliquer du fait que les grands ensembles sont généralement plus vieux que les autres, tandis que les régions rurales comptent le parc le plus jeune et desservent une clientèle où le pourcentage de personnes âgées est supérieur à la moyenne nationale.

On a entrepris une série d'analyses statistiques à plusieurs variables afin d'isoler les facteurs clés liés à l'état des ensembles. Parmi toutes les variables étudiées, l'âge du parc et la nature de la clientèle (familles ou personnes âgées) exercent le plus d'influence sur l'état de l'ensemble. Les ensembles plus âgés et ceux qui logent des familles sont généralement en pire état que les ensembles neufs et ceux qui logent des personnes âgées. On a également constaté une forte relation entre l'état de l'ensemble et le niveau des dépenses d'entretien au cours des huit années précédant l'inspection, les ensembles en mauvais état présentant des coûts d'entretien moyens supérieurs.

D. Ajouts et améliorations

L'étude sur l'état des lieux a également recueilli des données sur la nécessité d'ajouts et d'améliorations au parc de logements publics en ce qui concerne la protection-incendie, l'éclairage, la ventilation, le rendement énergétique ainsi que la durabilité et l'entretien. Ces mesures s'imposent à cause des dispositions des codes en vigueur ou des économies importantes à prévoir de l'avis des inspecteurs de la SCHL. Au total, il faudra prévoir 133,4 millions de dollars pour ces mesures (tableau 15). Les travaux d'ajout et d'amélioration à des fins d'amélioration du rendement énergétique représentent la catégorie la plus importante (54,8 millions de dollars) suivie de la protection-incendie (35 millions de dollars). Les additions et ajouts nécessaires pour la ventilation, l'éclairage et la durabilité-entretien sont beaucoup moins importants, représentant 19,5, 8,7 et 4,5 p. 100 du total des coûts, dans l'ordre.

TABLEAU 15
COÛT DES MESURES D'AJOUT ET D'AMÉLIORATION RELATIVES AU PARC DE LOGEMENTS PUBLICS

CATÉGORIE D'AJOUT OU D'AMÉLIORATION	COÛT TOTAL (MILLIONS DE $)	% DU COÛT TOTAL
Rendement énergétique	54,8	41,1
Protection-incendie	35,0	26,3
Ventilation	26,0	19,5
Éclairage	11,6	8,7
Durabilité et entretien	6,0	4,5
TOTAL	133,4	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

E. Nécessité de modifier le parc de logements publics : transformation, adaptation et réaménagement

On emploie habituellement le terme "remodelage" pour décrire toute modification importante d'un ensemble de logement public. Le terme "remodelage" est global et embrasse un large éventail d'interventions en matière d'amélioration du parc de logements publics. L'évaluation a porté sur trois sous-éléments de cette définition large, car ils sont plus faciles à définir, à conceptualiser et à mesurer : la transformation, l'adaptation et le réaménagement.

La transformation est une forme d'amélioration qui aboutit à un changement net du nombre de logements dans un bâtiment et peut modifier la disposition des logements. Des travaux de transformation s'imposent généralement lorsque la taille des logements disponibles ne correspond pas à la taille des ménages ou à la composition des ménages clients éventuels. Par ailleurs, on entend par adaptation et réaménagement des travaux qui vont au-delà de la réparation et du remplacement d'éléments de construction en place et même de l'adjonction ou de l'amélioration de systèmes particuliers. Il y a peut-être lieu d'adapter ou de réaménager des ensembles si leur conception est médiocre ou désuète, s'il est possible de réaménager les emplacements en vue d'optimiser l'utilisation des lieux ou si l'état matériel d'un ensemble est si mauvais et le coût de réparation et de remplacement si élevé que l'on aura sans doute à adopter une stratégie globale de sauvetage. L'adaptation et le réaménagement peuvent aussi constituer une bonne solution si l'évolution d'une collectivité urbaine ou rurale vient compromettre la viabilité de l'ensemble.

Deux sources de données ont aidé à examiner le phénomène de la transformation, de l'adaptation et du réaménagement. Des études

de cas, notre principale source de données, ont porté sur huit ensembles de logement public pour lesquels l'enquête auprès des gestionnaires d'ensembles avait permis de constater la nécessité de travaux de ce genre. Pour le choix des ensembles des études de cas, on n'a pas utilisé le seul critère des besoins de transformation, d'adaptation ou de réaménagement; on a aussi tenu compte des cotes de non conformité d'état attribuées aux ensembles par les gestionnaires ou les inspecteurs, du coût élevé de réparation et de remplacement et de l'importance des frais de fonctionnement annuels. On a aussi voulu que les ensembles retenus soient représentatifs d'une série de caractéristiques : taille et type des ensembles, type de clientèle et taille des collectivités.

Dans le cadre des études, on a recueilli des données générales sur chacun des ensembles. On a puisé à cette fin dans les autres bases de données créées en vue de l'évaluation et obtenu le plan des lieux et d'autres renseignements particuliers aux divers ensembles. Dans la mesure du possible, on s'est rendu sur place et on a interrogé le personnel et les locataires. Un groupe de spécialistes des questions techniques d'administration du logement social ont examiné les résultats des études de cas avant qu'on n'y mette la dernière main.

La deuxième source d'information, l'enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, témoigne de la fréquence des possibilités de transformation, d'adaptation et de réaménagement.

Nous avons découvert que les travaux de transformation constituent une intervention matérielle coûteuse. La plupart des travaux de transformations comportent le réaménagement de petits logements (des studios, par exemple) en logements plus grands (logements d'une chambre à coucher, par exemple), et il s'ensuivrait une diminution nette de nombre de logements disponibles. Environ le tiers des ensembles pour lesquels une transformation est nécessaire exigeraient de combiner de petits logements en logements plus grands. Les travaux de transformation seraient plus facile à justifier si l'état des logements à transformer laissait à désirer. Il pourrait être plus pratique de recourir à des solutions non matérielles comme des changements de clientèle ou des réductions de loyer en fonction de l'état des lieux. On considère que jusqu'à 2,2 p. 100 des ensembles et 5,7 p. 100 des logements seraient de bons candidats à la transformation. Les ensembles déclarant avoir besoin de transformation n'ont été retenus que s'ils présentaient des problèmes de roulement ou d'inoccupation liés à la taille des logements.

L'adaptation et le réaménagement (modification et remodelage) d'une petite partie du parc de logements publics s'impose. Nous estimons qu'un maximum de 500 ensembles (10,5 p. 100 du portefeuille) sont de bons candidats à une forme quelconque d'adaptation et de réaménagement. Environ 57 ensembles

(1,2 p. 100 du total du portefeuille) ne sont pas non plus conformes aux Normes minimales de propriété de la LNH. Bien que les travaux de modification (remodelage) ne soient pas nécessairement confinés aux ensembles en mauvais état, les travaux de ce genre ont porté jusqu'ici sur des ensembles en mauvais état. Ces 57 ensembles sont donc les candidats les plus probables à l'adaptation et au réaménagement et constituent une estimation de la limite inférieure.

Bien qu'il soit difficile d'estimer les coûts d'adaptation et de réaménagement, l'évaluation fournit une estimation minimale de 133 millions de dollars (pour 57 ensembles) et une estimation maximale de 289 millions de dollars (pour 500 ensembles). Ces estimations tiennent compte du fait que les besoins d'adaptation et de réaménagement sont plus importants dans les ensembles qui ne sont pas conformes aux normes de la LNH. En outre, ces estimations comprennent 50 millions de dollars dans le premier cas et 109 millions de dollars dans le second cas pour des réparations et des remplacements qui figurent dans l'estimation des travaux nécessaires pour l'ensemble du parc.

Les études de cas ont permis de dégager des options d'adaptation, y compris la modification de la disposition des lieux et des rénovations majeures entraînant des changements de l'image et de l'apparence des ensembles. Elles permettent également de dégager des options de réaménagement qui comprennent l'ajout et la démolition de logements de même que l'ajout d'installations communautaires et des utilisations non résidentielles. L'ajout d'installations communautaires est une option importante dans les grands ensembles familiaux, particulièrement les grands ensembles comptant des immeubles de grande hauteur qui comportent peu d'installations adaptées aux besoins et aux intérêts des enfants.

Les ensembles exigeant une adaptation ou un réaménagement ne sont pas tous en très mauvais état. Dans les ensembles qui sont en très mauvais état, les besoins sont fort complexes et appellent une étude approfondie. Bon nombre des ensembles examinés connaissent un éventail de problèmes découlant de systèmes très mal en point, en raison d'une mauvaise conception initiale. En outre, des difficultés sociales peuvent s'ajouter à ces problèmes : consommation et trafic de drogue, vandalisme et violence. Dans certains cas, les problèmes sociaux sont les plus importants.

Les études de cas nous indiquent que certaines solutions matérielles adoptées ne touchaient pas à ces problèmes ni à leurs causes et ne les avaient donc pas résolus. Plusieurs études montrent l'importance de collaborer étroitement avec les locataires et de cultiver leur confiance et leur appui. Les études de cas révèlent en outre que les gestionnaires entreprennent parfois des travaux de réparation sans comprendre les conséquences de ce qu'ils font, ni disposer de plans complets.

Les problèmes sociaux et matériels complexes exigent une bonne planification et le recours à une équipe pluridisciplinaire de spécialistes pour étudier tous les problèmes qui surgissent au sein d'un ensemble et toutes les solutions possibles, sans aucune prédisposition à recommander des modifications matérielles. Le recours à des personnes qui ont l'expérience d'autres projets de modification permettrait de transférer l'expérience acquise.

F. Degré d'effort du programme pour le maintien d'un parc suffisant de logements publics

Après avoir évalué l'état matériel du parc de logements publics, nous nous sommes demandé si les efforts et le niveau des dépenses d'entretien, de modernisation et d'amélioration ont suffi à maintenir le parc de logements publics conforme aux normes minimales de propriété. Nous nous sommes d'abord demandé si le financement global des travaux d'entretien et de M-A suffit à répondre aux besoins et, ensuite, si les fonds d'entretien et de M-A ont été convenablement répartis en fonction des besoins.

L'arriéré se définit comme le volume des réparations, des remplacements, des ajouts et des améliorations nécessaires qui dépasse l'augmentation normale des besoins au cours d'une année donnée.

On estime l'arriéré en comparant le coût estimatif des réparations, des remplacements, des ajouts et des améliorations jugés nécessaires par l'inspection des lieux, et les fonds disponibles pour l'entretien et pour la modernisation et l'amélioration (M-A) pour 1988. Cette méthode suppose que les fonds disponibles ont tous été correctement affectés en fonction de la nécessité des réparations, des remplacements, des ajouts et des améliorations.

Selon l'étude sur l'état des lieux, il fallait 349,3 millions de dollars pour réparer et remplacer les éléments existants de construction des ensembles de logement public au moment des inspections (de novembre 1987 à mars 1988). Il fallait en outre 133,4 millions de dollars pour les ajouts et les améliorations nécessaires au respect des exigences actuelles des codes ou pour réaliser des économies importantes. Tous ces travaux exigeraient donc 482,7 millions de dollars. En guise de comparaison, 273,5 millions de dollars au total sont prévus au budget pour l'entretien (148,5 millions) et les travaux de M-A (125 millions de dollars) pour 1988. En supposant que tous les fonds prévus au budget d'entretien, de modernisation et d'amélioration en 1988 ont été correctement affectés en fonction des besoins, il y aurait un écart de 209,2 millions de dollars (tableau 17). D'après le temps et les ressources humaines qu'ont exigés les travaux antérieurs de remodelage, tout effort national de remodelage devrait à l'avenir s'échelonner sur plusieurs années. Les estimations des coûts d'adaptation et de réaménagement ne font donc pas partie de l'estimation de l'arriéré des réparations et des remplacements, des ajouts et des améliorations.

TABLEAU 17
ÉVALUATION DE L'ARRIÉRÉ DE TRAVAUX DE RÉPARATION, DE REMPLACEMENT, D'AJOUT ET D'AMÉLIORATION DU PARC DE LOGEMENTS PUBLICS

Budget d'entretien et de modernisation-amélioration en 1988	273,5 millions $
Travaux de réparation et de remplacement à faire	(349,3 millions $)
Ajouts et améliorations	(133,4 millions $)
ARRIÉRÉ	(209,2 millions $)

L'estimation de l'arriéré devrait s'interpréter avec une certaine prudence. Nous ne disposons actuellement d'aucun renseignement sur l'augmentation annuelle des besoins en matière de réparation et de remplacement dans le parc de logements publics. Il est donc difficile d'établir si cet arriéré a augmenté ou diminué au cours des dernières années.

La base de données sur les dépenses administratives révèle que le niveau de l'ensemble des dépenses d'entretien et de M-A a augmenté au cours des années 80. Si l'on se fonde sur l'hypothèse selon laquelle le niveau annuel des dépenses d'entretien et de M-A au cours des dernières années a dépassé l'augmentation annuelle au titre des réparations, des remplacements, des ajouts et des améliorations "nouveaux", l'arriéré pourrait être en diminution.

Selon ce scénario, si l'on continue d'augmenter les fonds consacrés aux travaux d'entretien et de M-A pour des années à venir, on pourrait tenir compte à la fois des nouveaux besoins qui s'ajoutent chaque année et de l'arriéré dégagé par l'étude sur l'état des lieux. Il faut toutefois ajouter que l'accumulation des "nouveaux" besoins risquent d'augmenter avec le vieillissement du parc.

Il faut tenir compte de trois grands facteurs dans l'interprétation de cet arriéré. Tout d'abord, compte tenu du vieillissement du parc de logements publics, l'accroissement annuel des besoins risque de s'accélérer. Deuxièmement, certains des travaux de réparation et de remplacement dont la nécessité a été dégagée par l'étude sur l'état des lieux pourraient s'échelonner sur les cinq prochaines années, même si la plupart des travaux de réparation et de remplacement seront nécessaires d'ici trois ans. Enfin, une meilleure affectation des ressources d'entretien et de M-A en fonction du besoin pourrait améliorer l'efficacité de ces fonds ainsi que des fonds qui pourraient éventuellement s'y ajouter.

G. Affectation des ressources en fonction des besoins

La comparaison des dépenses annuelles d'entretien et de M-A entre 1979 et 1986, les cotes d'état des lieux des ensembles et l'estimation des travaux de réparation et de remplacement nécessaires en 1988 donnent une indication de la mesure dans laquelle les ressources d'entretien et de M-A n'ont pas été correctement affectées en fonction du besoin.

Les ensembles de logement public non conformes ou tout juste conformes aux normes LNH ont pourtant engagé des dépenses considérablement plus élevées pour l'entretien et les travaux de M-A par logement, au cours des huit années précédentes, que les ensembles supérieurs à la norme. Les ensembles non conformes, qui représentent 6,2 p. 100 des logements, ont reçu un peu moins de 10 p. 100 des dépenses annuelles totales de 154 millions de dollars enregistrées entre 1979 et 1986, mais auraient besoin aujourd'hui de 21,8 p. 100 de la totalité des fonds consacrés à la réparation et au remplacement (tableau 18).

TABLEAU 18
ESTIMATION DES DÉPENSES ANNUELLES MOYENNES COMBINÉES D'ENTRETIEN ET DE M-A (1979-1986) SELON LES COTES D'ÉTAT DES ENSEMBLES (1987-1988)

NORMES DE LA LNH	DÉPENSES ANNUELLES MOYENNES D'ENTRETIEN ET DE M-A[1] (MILLIONS DE $ 1988)	POURCENTAGE	% DES LOGEMENTS	% DE TOUS LES FRAIS DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT
Non conformes	15,08	9,8	6,2	21,8
Conformes	90,60	58,8	51,5	58,6
Supérieures	48,40	31,4	42,3	19,6
TOTAL	154,08	100,0	100,0	100,0

SOURCE : Base de données sur les dépenses administratives et Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

NOTE : [1] Les dépenses annuelles moyennes d'entretien et de M-A pour la période 1979-1986 ont été converties en dollars de 1988 au moyen des composantes de logement de l'indice des prix à la consommation (février 1988).

Le sous-financement semble avoir été particulièrement grave pour les ensembles de logement public pour lesquels les réparations et les remplacements nécessaires coûteraient 5 000 $ ou plus par logement. Ces ensembles représentent 7,5 p. 100 des logements du parc et ont reçu 13 p. 100 des fonds d'entretien et de M-A entre 1979 et 1986; pourtant, aujourd'hui, ils auraient besoin de près de 45 p. 100 de la totalité des dépenses de réparation et de remplacement.

Les gestionnaires du cinquième des ensembles déclarent avoir retardé l'entretien en 1987 en raison de l'insuffisance de crédits budgétaires et près du tiers ont remis des travaux de M-A pour la même raison. L'incidence du report des travaux d'entretien était la plus élevée dans les ensembles non conformes aux Normes minimales de propriété de la LNH, suivis par les ensembles tout juste conformes à ces normes. Près de la moitié des ensembles ayant besoin de travaux de réparation et de remplacement d'une valeur de 5 000 $ ou plus ont souffert du retard des travaux de modernisation ou d'amélioration en raison de l'insuffisance des budgets en 1987, proportion beaucoup plus élevée que celle de toute autre composante du portefeuille. Ces ensembles présentent également la plus forte incidence de report de travaux d'entretien en raison des crédits budgétaires insuffisants en 1987 (près de 30 p. 100).

H. Incidence possible du vieillissement du parc sur son état

En 1988, année de l'étude sur l'état des lieux, le parc de logements publics avait 14 ans en moyenne et était encore relativement jeune. Le profil d'âge évoluera rapidement pendant les 15 prochaines années. En 1993, plus de 60 p. 100 des ensembles de logement public (environ 3 000) auront plus de 15 ans (tableau 19). En l'an 2003, les 4 801 ensembles auront tous plus de 15 ans et plus de 2 900 (61 p. 100) d'entre eux auront plus de 25 ans.

TABLEAU 19
VIEILLISSEMENT DU PARC DE LOGEMENTS PUBLICS, 1988-2003

ÂGE DES ENSEMBLES	POURCENTAGE DES ENSEMBLES			
	1988	1993	1998	2003
1 à 10 ans	38,9	10,2	-	-
11 à 15 ans	36,4	28,7	10,2	-
16 à 25 ans	23,0	56,3	65,1	38,9
Plus de 25 ans	1,6	4,9	24,7	61,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

SOURCE : Base de données sur les caractéristiques des ensembles, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

L'étude sur l'état des lieux a permis de découvrir que l'âge des ensembles de logement public était lié à la détérioration de leur état et à l'accroissement de la fréquence des cas de non conformité aux Normes minimales de propriété de la LNH.

L'extrapolation révèle que 55 autres ensembles tomberont au-dessous des normes LNH tous les cinq ans. Selon ce scénario, en l'an 2003, plus de 330 ensembles de logement public, soit 6,9 p. 100, ne seraient pas conformes aux normes LNH. Quant au nombre de logements non conformes, il aurait plus que doublé d'ici l'an 2003 pour atteindre près de 29 000 logements, soit 14 p. 100 des logements du parc (tableau 20). Le pourcentage de logements dépassant les normes LNH, qui était de 41 p. 100 en 1988, tomberait à 39 p. 100 en 1993 et à 37 p. 100 en 2003.

TABLEAU 20
EXTRAPOLATION POUR 1993, 1998 ET 2003 DE L'ÉTAT DES ENSEMBLES DE LOGEMENT PUBLIC CONSTATÉ EN 1988

NORMES DE LA LNH	POURCENTAGE DES LOGEMENTS			
	1988	1993	1998	2003
Non conformes	6,5	8,4	11,7	14,0
Conformes	52,3	52,4	50,3	49,2
Supérieurs	41,2	39,2	38,0	36,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

SOURCE : Base de données sur les caractéristiques des ensembles et Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Le vieillissement du parc aura une incidence sur son état et exigera des dépenses accrues d'entretien, de modernisation et d'amélioration. La rapidité et l'importance de cette augmentation sont difficiles à prévoir. Comme nous l'avons déjà dit, l'étude sur l'état des lieux donne un instantané de l'état du parc à un moment donné. Nous ne disposons d'aucun indicateur de l'évolution de l'état du parc et rien n'indique si l'augmentation des dépenses d'entretien et de M-A au cours des dernières années a entraîné l'amélioration de l'état global du parc. Cependant, il est manifeste qu'une meilleure gestion du parc avec le réaménagement des dépenses en conformité des besoins contribuera dans une grande mesure à régler les problèmes que posera à l'avenir le parc de logements publics.

IV SATISFACTION DE LA CLIENTÈLE ET QUALITÉ DE LA VIE

Les données obtenues au moyen d'une enquête auprès des résidents des logements publics servent de point de départ à l'évaluation du ciblage du programme, de l'offre de logements abordables, de taille et de qualité convenables, de la satisfaction de la clientèle et de la qualité de la vie dans les ensembles de logement public. Entre novembre 1988 et mars 1989, des questionnaires ont été envoyés par la poste à 3 513 résidents à l'échelle du pays. Le taux de réponse a été de 80 p. 100, soit 2 798 questionnaires retournés par des résidents.

A. Ciblage du programme, abordabilité du logement et besoins impérieux

Le programme de logement public est bien dirigé vers les ménages nécessiteux. À l'échelle nationale, 96,1 p. 100 des ménages clients ont un revenu égal ou inférieur au plafond de revenu déterminant les besoins impérieux pour leur région. Ces plafonds de revenu évaluent le revenu nécessaire pour obtenir un logement de qualité et de taille convenables sans y consacrer plus de 30 p. 100 du revenu du ménage.

Pour que le logement public soit abordable pour la clientèle du programme, les loyers sont proportionnés au revenu. En vertu de l'échelle des loyers, les loyers des logements loués charges comprises s'échelonnent entre 16,7 et 25 p. 100 du revenu redressé du ménage. Les locataires bénéficiant de l'aide sociale versent la somme la plus élevée entre la composante logement des prestations de bien-être et le loyer fixé d'après l'échelle des loyers proportionnés au revenu. Les provinces et les territoires peuvent utiliser leur propre échelle des loyers. La SCHL exige uniquement que la part fédérale de la subvention soit fondée sur l'échelle qui produit la subvention la plus basse. Cette souplesse entraîne des variations importantes entre les provinces et territoires quant au calcul du revenu admissible, aux éléments inclus dans le loyer et aux rapports loyer-revenu utilisés dans le calcul du loyer exigé des locataires.

Dans quelle mesure les logements publics sont-ils abordables? Le coût mensuel moyen d'hébergement se situe entre 218 $ pour les studios et 347 $ pour les logements de quatre chambres à coucher ou plus. Les frais d'hébergement comprennent le loyer, l'eau, le gaz, le mazout et l'électricité. Selon l'échelle des loyers proportionnés au revenu, les loyers des logements loués charges comprises (c'est-à-dire comprenant le loyer, le chauffage, l'eau, l'eau chaude, la cuisinière et le réfrigérateur) ne doivent pas dépasser 25 p. 100 du revenu redressé du ménage. Certaines échelles provinciales ou territoriales permettent toutefois de fixer le loyer à une proportion plus élevée du revenu (p. ex. 30 p. 100). Selon l'indicateur de besoin impérieux actuellement en usage, un ménage a un problème d'abordabilité s'il doit

consacrer 30 p. 100 de son revenu ou davantage pour se procurer un logement de taille et de qualité convenables.

Selon nos données, les quatre cinquièmes des ménages clients du logement public consacrent 25 p. 100 ou plus de leur revenu au logement (loyer, eau, gaz, mazout et électricité), tandis qu'un tiers dépensent au moins 30 p. 100 (tableau 21). Pour ceux qui ont des problèmes d'abordabilité, l'écart moyen entre les dépenses réelles et 30 p. 100 du revenu est de 60 $. Pour le tiers de ces ménages, la différence est inférieure à 25 $. Les ménages clients qui ont des problèmes d'abordabilité ont un revenu plus faible, des loyers plus élevés et dépensent davantage pour l'électricité que les ménages qui consacrent moins de 30 p. 100 de leur revenu aux frais d'hébergement de base.

TABLEAU 21
RAPPORT FRAIS D'HÉBERGEMENT-REVENU

RAPPORTS FRAIS D'HÉBERGEMENT-REVENU (POURCENTAGE)	POURCENTAGE DES MÉNAGES	POURCENTAGE CUMULATIF
Moins de 5	0,0	0,0
5,0 à 9,9	0,2	0,2
10,0 à 14,9	1,4	1,6
15,0 à 19,9	6,9	8,5
20,0 à 24,9	11,1	19,6
25,0 à 29,9	45,8	65,4
30,0 à 34,9	16,4	81,8
35,0 à 39,9	8,3	90,1
40,0 à 44,9	2,7	92,8
45,0 à 49,9	2,8	95,6
50 et plus	4,4	100,0

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.
NOTE : Les frais d'hébergement comprennent les frais de loyer, d'eau, d'électricité, de gaz et de mazout.

La fréquence des ménages qui consacrent au moins 30 p. 100 de leur revenu au logement est la plus forte en Colombie-Britannique et au Nouveau-Brunswick, soit 77,8 p. 100 et 73,1 p. 100. Cette constatation n'a rien d'étonnant, puisque ni l'une ni l'autre de ces provinces n'utilise d'échelle des loyers et que les deux exigent des clients un loyer fixe correspondant à 30 p. 100 du revenu redressé. La fréquence des cas où les frais d'hébergement correspondent à au moins 30 p. 100 du revenu est considérablement plus forte chez les familles (44,4 p. 100) que chez les personnes âgées (25,4 p. 100) et est particulièrement forte pour les familles monoparentales (49,3 p. 100). La proportion du revenu consacrée au logement croît avec la taille du ménage.

La fréquence des cas où les frais d'hébergement sont égaux ou supérieurs à 30 p. 100 du revenu du ménage n'est que très légèrement supérieure parmi les bénéficiaires d'aide sociale (37,7 p. 100) par rapport aux autres ménages (33,1 p. 100). Cependant, parce que les prestations d'aide sociale sont en partie déterminées par la composante logement de ces prestations, le rapport loyer-revenu pour ce groupe ne donne pas une indication fiable de l'abordabilité du logement.

La variation des échelles de loyers utilisées par les provinces et les territoires influence l'abordabilité relative du logement public offert aux clients habitant diverses régions du pays. Près des quatre cinquièmes des ménages clients doivent verser pour un logement loué charges comprises, un loyer supérieur à celui que prévoit l'échelle des loyers fédérale. L'écart moyen entre les loyers déclarés et les loyers estimatifs en vertu de l'échelle fédérale est de 28 $.

L'indicateur des besoins impérieux tient compte de trois aspects des besoins : l'abordabilité, la taille et la qualité convenables. Un ménage connaît des besoins impérieux si son revenu est insuffisant pour lui permettre de trouver un logement de qualité et de taille convenables à un prix abordable. C'est en comparant son revenu au plafond de revenu déterminant les besoins impérieux de la localité que l'on établit s'il a les moyens de se procurer un logement de taille et de qualité convenables. L'indicateur de la qualité du logement que comporte actuellement l'indicateur des besoins impérieux est la "nécessité de réparations majeures". La taille des logements est établie en fonction des normes nationales d'occupation qui permettent d'éviter les problèmes de surpeuplement et d'assurer que le ménage dispose d'un nombre suffisant de chambres à coucher. Aux fins de cette analyse, les studios sont censés équivaloir à des appartements d'une chambre à coucher.

Le tableau 22 présente des estimations de la fréquence du besoin impérieux chez les clients du logement public. Cette analyse estime que 39,9 p. 100 des ménages clients continuent d'éprouver des besoins impérieux malgré l'aide qui leur est fournie en application du programme de logement public. Le principal problème est celui de l'abordabilité (frais d'hébergement équivalant à 30 p. 100 ou plus du revenu du ménage). On estime que 80,9 p. 100 des ménages clients qui éprouvent des besoins impérieux connaissent des problèmes d'abordabilité (parfois combinés à d'autres problèmes).

TABLEAU 22
BESOINS IMPÉRIEUX DES CLIENTS DU LOGEMENT PUBLIC

PROBLÈME	FRÉQUENCE %	POURCENTAGE DU TOTAL
Abordabilité seulement	25,3	63,6
Qualité seulement	5,5	13,9
Taille seulement	1,8	4,5
Abordabilité et qualité	4,8	12,1
Abordabilité et taille	1,4	3,4
Qualité et taille	0,3	0,7
Abordabilité, qualité et taille	0,7	1,8
TOTAL	39,9	100,0

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

La fréquence estimative du besoin impérieux est la plus élevée en Colombie-Britannique (71,8 p. 100) et au Nouveau-Brunswick (68,9 p. 100) et est en gros deux fois plus élevée chez les résidents des ensembles familiaux que chez ceux des ensembles pour personnes âgées (tableau 23). Les bénéficiaires d'aide sociale éprouvaient plus fréquemment des besoins impérieux (46,8 p. 100) que les autres ménages (36,8 p. 100). Selon le type de ménage, la fréquence la plus élevée des besoins impérieux se retrouve chez les familles monoparentales, les couples sans enfants et les "autres" ménages. La fréquence du besoin impérieux augmente avec la taille du ménage.

B. Amélioration des conditions de logement

On peut aussi mesurer le rendement du programme d'après la mesure dans laquelle le logement public a amélioré les conditions de vie de sa clientèle. La plupart des résidents des logements publics habitaient auparavant des logements locatifs du marché privé (45 p. 100) ou possédaient leur logement (23,3 p. 100). Environ un cinquième ont quitté un autre ensemble de logement public ou un autre logement du même ensemble pour emménager dans leur logement actuel. À la question de savoir pourquoi ils ont emménagé dans un logement public, la plupart des répondants déclarent que le loyer élevé ou la taille du logement constituait une raison "assez" ou "très" importante pour leur déménagement, dans une proportion de 57,1 et 44,4 p. 100, respectivement (tableau 24). Les autres raisons souvent mentionnées comprennent le mauvais état du logement (35,4 p. 100) et la nécessité de constituer leur propre ménage (33,9 p. 100).

TABLEAU 23
FRÉQUENCE DES BESOINS IMPÉRIEUX
CHEZ LES CLIENTS DU LOGEMENT PUBLIC
SELON CERTAINES CARACTÉRISTIQUES

CARACTÉRISTIQUE	POURCENTAGE DES MÉNAGES
PROVINCE OU TERRITOIRE	
Terre-Neuve	61,0
Île-du-Prince-Édouard	52,7
Nouvelle-Écosse	43,3
Nouveau-Brunswick	68,9
Québec	34,3
Ontario	38,2
Manitoba	51,3
Saskatchewan	20,6
Alberta	37,0
Colombie-Britannique	71,8
Yukon	-
Territoires du Nord-Ouest	-
CLIENTÈLE	
Familles	51,4
Personnes âgées	27,4
Familles et personnes âgées	42,2
SOURCE DE REVENU	
Aide sociale	46,8
Autre	36,8
TYPE DE MÉNAGE	
Personne seule	27,6
Adulte avec enfants	56,4
Couple avec enfants	55,2
Couple sans enfants	32,1
Autre	57,1
TAILLE DU MÉNAGE	
Une personne	27,4
Deux personnes	42,7
Trois personnes	50,2
Quatre personnes	54,0
Cinq personnes et plus	63,7
CANADA	39,9

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

Les familles et les personnes âgées ont emménagé dans un logement public essentiellement pour les mêmes motifs. Toutefois, les familles clientes déclarent plus souvent que le manque d'espace a

joué un rôle important dans la décision de déménager. Un handicap ou une incapacité motive plus souvent les personnes âgées que les familles à déménager dans un logement public, tout comme le désir de se rapprocher de la parenté et des amis. La majorité des clients (61,3 p. 100) ont attendu moins de six mois après avoir demandé un logement public. Plus de 78 p. 100 des répondants déclarent avoir obtenu leur logement dans l'année qui a suivi la demande.

TABLEAU 24
RAISONS DU PASSAGE AU LOGEMENT PUBLIC

RAISON DU PASSAGE	ENSEMBLES FAMILIAUX POURCENTAGE	ENSEMBLES POUR PERSONNES ÂGÉES POURCENTAGE	TOUS LES ENSEMBLES POURCENTAGE
Piètre état des lieux	35,4	32,8	35,4
Logement trop grand	15,2	21,0	18,0
Logement trop petit	58,4	25,4	44,4
Loyer trop élevé	57,7	54,4	57,1
Trop de criminalité ou de vandalisme	25,5	20,4	23,6
Manque de magasins et de services de loisirs et de santé	24,8	31,8	28,4
Volonté de se rapprocher des amis ou de la famille	15,4	34,0	24,2
Handicap ou incapacité	14,3	32,6	23,6
Expulsion du logement	5,2	3,4	4,8
Création d'un nouveau ménage	36,6	30,6	33,9

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.
NOTE : Raisons données par les clients comme étant assez importantes ou très importantes pour motiver leur décision de quitter leur logement antérieur.

Lorsqu'ils comparent leur logement actuel à celui qu'ils occupaient antérieurement, les répondants mentionnent une amélioration du loyer (67,1 p. 100), de la taille du logement (64,3 p. 100), de l'état des lieux (56,6 p. 100) et de l'intimité ou de l'indépendance (53 p. 100) (tableau 25). Ce sont là les domaines qui se rapprochent le plus des objectifs officiels du programme (logement abordable, de qualité et de taille convenables). Le programme de logement public a moins bien réussi à améliorer la sécurité de l'environnement. Près du quart des personnes qui ont répondu à l'enquête déclarent que le crime et le vandalisme sont pires dans leur logement actuel que dans leur logement précédent, ce qui n'est que légèrement inférieur à la proportion de ceux qui signalent une amélioration

(30,9 p. 100). Parmi les familles, une plus grande proportion déclarent que la situation a empiré en ce qui concerne le crime et le vandalisme (35,6 p. 100) par rapport à ceux qui signalent une amélioration (21,6 p. 100).

TABLEAU 25
COMPARAISON DES CONDITIONS ACTUELLES ET ANTÉRIEURES

ASPECT	POURCENTAGE DES MÉNAGES		
	NETTE DÉTÉRIORATION	AUCUN CHANGEMENT	NETTE AMÉLIORATION
État des lieux	5,8	37,6	56,6
Taille de l'appartement	9,5	26,2	64,3
Loyer	5,6	27,3	67,1
Criminalité et vandalisme	14,8	44,3	30,9
Proximité des magasins et des installations de loisir	6,9	48,6	44,5
Proximité des amis et de la famille	8,4	56,7	34,9
Intimité et indépendance	8,7	38,3	53,0

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

C. Satisfaction et qualité de vie de la clientèle

La plupart des clients sont satisfaits dans l'ensemble de leur logement et du quartier avoisinant. Seulement 12,6 p. 100 des répondants se déclarent globalement insatisfaits de leur logement, en comparaison de 23,2 p. 100 pour une enquête auprès de l'ensemble des ménages locataires (tableau 26).

TABLEAU 26
DEGRÉ DE SATISFACTION GÉNÉRALE DES OCCUPANTS DE LOGEMENTS PUBLICS PAR RAPPORT À L'ENSEMBLE DES MÉNAGES LOCATAIRES

DEGRÉ DE SATISFACTION	POURCENTAGE DES MÉNAGES		
	OCCUPANTS DE LOGEMENTS PUBLICS	ENSEMBLE DES MÉNAGES LOCATAIRES	ENSEMBLE DES MÉNAGES
Très satisfaits	55,0	33,3	54,5
Assez satisfaits	32,4	43,5	32,3
Assez insatisfaits	10,2	13,1	8,1
Insatisfaits	2,4	10,1	5,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989; Sondage Focus Canada, Environics Research Group, janvier 1989.

On constate des différences dans le degré de satisfaction exprimé par les divers groupes clients. Les résidents des ensembles pour personnes âgées sont satisfaits à 95,6 p. 100 de leur logement et de leur voisinage, par rapport à 79,2 p. 100 pour les ensembles familiaux et à 80,6 p. 100 pour les ensembles mixtes, familles et personnes âgées. Ce sont les clients des logements publics du Nouveau-Brunswick, de Terre-Neuve, de l'Ontario, de la Nouvelle-Écosse et du Manitoba qui manifestent la plus grande insatisfaction globale à l'égard de leur logement et de leur voisinage. On constate que le degré de satisfaction est plus élevé chez les résidents des ensembles plus récents. Selon les catégories d'âge, la plus grande insatisfaction est exprimée à l'égard des ensembles terminés entre 1964 et 1969 (24,2 p. 100). Les autres éléments du portefeuille qui présentent la plus haute fréquence d'insatisfaction sont les ensembles présentant divers types de construction, avec immeuble de grande hauteur (23,9 p. 100) ou sans immeuble de grande hauteur (20,4 p. 100), les ensembles de moins de dix logements (21,5 p. 100) et les ensembles situés dans des villes dont la population est de 100 000 habitants ou plus (16,7 p. 100).

Si les clients sont généralement satisfaits dans l'ensemble de leur logement, on constate un degré d'insatisfaction plus élevé à l'égard de certains aspects du logement ou du milieu de vie (tableau 27). La plus grande insatisfaction est exprimée à propos de la façon dont sont gérés les ensembles (19,4 p. 100). Si l'on précise les divers aspects de la gestion de l'ensemble, la sécurité apparaît comme une préoccupation majeure (26,2 p. 100 des clients se disant insatisfaits de la gestion dans ce domaine) (tableau 28). Les clients expriment également une insatisfaction égale quant au temps que met le personnel de l'ensemble à répondre à leurs demandes.

TABLEAU 27
DÉTAIL DES TAUX DE SATISFACTION DE LA CLIENTÈLE

CARACTÉRISTIQUES	POURCENTAGE DES MÉNAGES		
	INSATISFAITS	SATISFAITS	TRÈS SATISFAITS
TOUS LES ENSEMBLES			
Intérieur des logements	13,4	61,4	25,2
Immeubles de l'ensemble	12,1	67,9	20,0
Terrains de l'ensemble	14,8	60,0	25,2
Gestion de l'immeuble	19,4	59,0	21,6
Rapport loyer-revenu	12,6	66,1	21,3
Voisinage et collectivité	8,8	65,1	26,1
Magasins, services de santé, etc.	13,1	55,0	31,9
ENSEMBLES FAMILIAUX			
Intérieur des logements	17,8	65,1	17,1
Immeubles de l'ensemble	18,8	67,8	13,4
Terrains de l'ensemble	25,2	58,3	16,5
Gestion de l'immeuble	27,3	58,0	14,8
Rapport loyer-revenu	17,0	60,5	22,6
Voisinage et collectivité	11,8	62,7	25,5
Magasins, services de santé, etc.	14,2	52,1	33,7
ENSEMBLES POUR PERSONNES ÂGÉES			
Intérieur des logements	9,2	57,9	32,9
Immeubles de l'ensemble	4,9	68,3	26,8
Terrains de l'ensemble	5,3	60,9	33,8
Gestion de l'immeuble	11,5	60,2	28,3
Rapport loyer-revenu	8,8	70,2	21,0
Voisinage et collectivité	4,8	67,0	28,2
Magasins, services de santé, etc.	10,9	57,6	31,5

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

Globalement, les degrés de satisfaction de la clientèle des logements publics à l'égard de l'entretien des terrains et des aires communes, de la protection contre la criminalité et le vandalisme et de la rapidité de réponse aux demandes par le gestionnaire sont semblables à ceux que signalent en général les ménages locataires (Sondage Focus Canada, Environics Research Group Ltd., janvier 1989). La proportion des locataires qui se déclarent satisfaits des réparations à leur logement est plus forte chez les clients des logements publics (80 p. 100) que chez les locataires en général (71 p. 100).

TABLEAU 28
SATISFACTION DE LA CLIENTÈLE QUANT À LA GESTION DE L'ENSEMBLE

CARACTÉRISTIQUES	POURCENTAGE DES MÉNAGES INSATISFAITS	SATISFAITS	TRÈS SATISFAITS
TOUS LES ENSEMBLES			
Entretien des terrains	14,2	56,4	29,4
Réparation des logements	19,7	53,7	26,6
Sécurité	26,2	52,1	21,7
Information (services communautaires et sociaux)	17,0	62,7	20,3
Information sur les ensembles	18,9	63,5	17,6
Rapidité de la réponse aux demandes	25,2	52,0	22,8
ENSEMBLES FAMILIAUX			
Entretien des terrains	20,3	59,9	19,8
Réparation des logements	31,6	50,1	18,3
Sécurité	41,9	45,2	12,9
Information (services communautaires et sociaux)	28,1	61,0	10,9
Information sur les ensembles	28,3	61,8	9,9
Rapidité de la réponse aux demandes	38,2	46,2	14,6
ENSEMBLES POUR PERSONNES ÂGÉES			
Entretien des terrains	7,3	54,2	38,6
Réparation des logements	8,0	57,7	34,2
Sécurité	11,4	58,2	30,4
Information (services communautaires et sociaux)	7,3	63,7	29,0
Information sur les ensembles	9,0	65,3	25,7
Rapidité de la réponse aux demandes	12,9	57,8	29,3

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

Comme dans le cas des autres aspects du logement public, les familles se disent plus insatisfaites de la gestion de l'ensemble que les personnes âgées. L'écart entre le degré d'insatisfaction des familles et des personnes âgées est plus prononcé dans le cas de l'information sur les services socio-culturels, des réparations des logements et de la sécurité. Près de la moitié (41,9 p. 100) des familles étaient insatisfaites de la sécurité de l'ensemble.

La majorité des résidents des logements publics signalent la présence sur les lieux d'installations et de services clés (soins de santé, services d'aide sociale, garderie, parcs et aires de jeux ainsi que salle de réunion). En général, les ensembles destinés aux personnes âgées semblent bénéficier de meilleurs services que ceux qui s'adressent aux familles (à l'exception des

services à caractère familial tels les garderies, les parcs et les aires de jeux). Là où des installations et des services sont offerts sur les lieux, on mentionne un haut degré de satisfaction. La plus grande fréquence d'insatisfaction de la clientèle a été enregistrée à l'égard des parcs et des aires de jeux (21,7 p. 100) et des salles de réunion (18,2 p. 100) dans les ensembles familiaux.

Les clients des logements publics ont accès à la plupart des installations et services importants dans la collectivité. Au moins 85 p. 100 des résidents des logements publics déclarent que la totalité d'une liste de 15 installations et services possibles est disponible, à l'exception des aires de jardinage (68,7 p. 100) et des garderies (65,5 p. 100). La satisfaction de la clientèle à l'égard des installations et services communautaires est généralement élevée. La plus grande fréquence d'insatisfaction se manifeste à l'égard des aires de jardinage (24,4 p. 100), des parcs ou aires de jeux (14,8 p. 100), du divertissement (14,3 p. 100), des installations récréatives (13,2 p. 100) et des garderies (11,6 p. 100). Comme dans le cas des installations et services sur les lieux, la satisfaction à l'égard des installations et des services communautaires est plus forte chez les personnes âgées que chez les familles.

L'enquête confirme que les résidents et les gestionnaires des ensembles estiment que la criminalité constitue un problème grave dans les ensembles de logement public. Près de la moitié des répondants signalent des problèmes de vandalisme et de vol dans leur ensemble et un peu plus du quart signalent des problèmes de trafic de drogue et d'agression (tableau 29). Un peu plus du tiers des répondants signalent qu'un ou plusieurs des quatre types de crime indiqués (c.-à-d. le vol de biens, le vandalisme, le trafic de drogue et l'agression) constituent un problème majeur dans leur ensemble. Dans les ensembles familiaux, les chiffres sont beaucoup plus élevés (57,5 p. 100). La criminalité menace la réalisation des objectifs d'assurer un logement décent, sûr et hygiénique.

L'évaluation faite par les gestionnaires des ensembles de la fréquence des problèmes de criminalité est assez proche de celle que font les résidents. La principale différence entre les deux groupes est que les gestionnaires considèrent plus souvent que les résidents que les problèmes sont "peu importants" plutôt que "importants". Cette constatation n'est pas absolument étonnante, car les résidents sont mieux placés pour être au courant de l'activité criminelle et en subissent plus directement les effets.

TABLEAU 29
GRAVITÉ DES PROBLÈMES DE CRIMINALITÉ
ÉVALUATION DES OCCUPANTS ET DES GESTIONNAIRES D'ENSEMBLES

	POURCENTAGE DES RÉPONDANTS À L'ENQUÊTE		
PROBLÈME	PROBLÈME IMPORTANT	PROBLÈME PEU IMPORTANT	AUCUN PROBLÈME
ÉVALUATION DES OCCUPANTS			
Vandalisme	20,7	24,9	54,3
Vol (biens)	15,1	27,6	57,3
Trafic de drogue	18,8	10,0	71,2
Agression	12,0	14,8	73,2
ÉVALUATION DES GESTIONNAIRES D'ENSEMBLES			
Vandalisme	13,1	37,7	49,2
Vol (biens)	7,9	34,0	58,1
Trafic de drogue	12,6	12,6	74,8
Agression	6,5	19,3	74,2

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

Néanmoins, comme la sécurité est l'élément de gestion des ensembles dont les clients se sont dits les plus insatisfaits, il est possible que les gestionnaires sous-estiment l'importance de la lutte contre les problèmes de criminalité dans les ensembles de logement public.

Les occupants des ensembles destinés aux familles signalent beaucoup plus fréquemment que la criminalité constitue un problème important que les occupants d'ensembles destinés aux personnes âgées (20 fois plus souvent dans le cas du trafic de drogue, 7 fois plus dans le cas du vandalisme et de l'agression et 6 fois plus dans le cas du vol) (tableau 30). La criminalité semble également se retrouver surtout dans les ensembles situés dans des régions urbaines dont la population atteint ou dépasse 100 000 habitants. La principale exception à cette tendance est l'agression, qui est presque aussi fréquente dans les régions rurales et dans les petites villes de moins de 10 000 habitants que dans les plus grandes villes.

En général, les problèmes de criminalité ne semblent pas liés aux logements publics comme tels, mais bien à la dynamique de la criminalité dans l'ensemble de la société (p. ex. revenus peu élevés, grandes villes, etc.). La fréquence de problèmes importants de vandalisme dans les ensembles familiaux (selon la perception des résidents) est en général semblable à celle que signale l'ensemble des locataires et des ménages à faible revenu dans leur quartier (Sondage Focus Canada) (tableau 31).

TABLEAU 30
ÉVALUATION PAR LES RÉSIDENTS DES PROBLÈMES IMPORTANTS DE CRIMINALITÉ SELON CERTAINES CARACTÉRISTIQUES DES ENSEMBLES

CARACTÉRISTIQUES DE L'ENSEMBLE	POURCENTAGE DES RÉPONDANTS DÉCLARANT QUE LA CRIMINALITÉ EST UN PROBLÈME IMPORTANT				
	VOL	VANDALISME	TRAFIC DE DROGUE	AGRESSION	UN OU PLUSIEURS TYPES DE CRIME[1]
PROVINCE OU TERRITOIRE					
Terre-Neuve	3,9	15,0	13,3	3,5	24,4
Île-du-Prince-Édouard	4,1	2,7	2,5	0,5	6,8
Nouvelle-Écosse	14,2	13,6	17,8	11,6	21,3
Nouveau-Brunswick	20,4	18,6	21,3	12,1	36,1
Québec	13,8	13,5	9,6	9,3	24,4
Ontario	15,7	29,6	27,5	15,0	44,3
Manitoba	22,5	14,6	16,7	9,4	37,9
Saskatchewan	5,5	5,1	2,4	4,1	8,9
Alberta	14,4	12,9	8,8	4,5	23,8
Colombie-Britannique	16,5	26,2	21,7	10,5	47,8
Yukon	-	-	-	-	-
T.N.-O.	-	-	-	-	-
CLIENTÈLE					
Familles	24,5	34,7	36,0	20,5	57,5
Personnes âgées	4,0	4,8	1,8	2,9	8,9
Familles et personnes âgées	27,4	29,3	25,4	20,0	49,1
TAILLE DES COLLECTIVITÉS					
Moins de 2 500	7,9	4,1	2,9	11,2	17,4
2 500 à 9 999	6,7	9,7	12,7	12,9	20,4
10 000 à 29 999	7,6	6,5	4,7	4,7	15,2
30 000 à 99 999	9,7	12,7	8,5	3,2	21,1
100 000 à 499 999	20,7	36,5	29,9	17,7	53,6
500 000 ou plus	22,1	24,5	29,7	15,5	45,8
TAILLE DES ENSEMBLES (LOGEMENTS)					
Moins de 10	11,2	1,3	2,5	10,6	14,2
10 à 49	7,2	9,5	7,7	8,7	17,9
50 à 99	13,1	10,5	7,7	6,8	23,4
100 à 199	17,3	31,1	23,1	12,4	46,0
200 ou plus	24,9	32,5	40,6	20,2	57,0
TYPE D'ENSEMBLE					
Maisons individuelles, jumelées ou en rangée	21,0	23,4	24,6	15,5	42,6
Faible hauteur	5,8	7,6	3,9	3,8	11,0
Grande hauteur	10,8	22,1	13,7	10,6	34,1
Mixte (sans immeuble de grande hauteur)	20,7	23,7	31,1	12,2	54,4
Mixte (avec immeuble de grande hauteur)	32,4	38,8	57,8	30,7	68,7
TOTAL	15,1	20,7	18,8	12,0	35,1

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

NOTE : [1] Vol de biens, vandalisme, trafic de drogue ou agression.

Toutefois, la fréquence des problèmes importants de vol, d'agression et de trafic de drogue signalés par les familles clientes est généralement inférieure à celle qui est enregistrée chez les locataires et les ménages à faible revenu. Quant aux personnes âgées qui habitent des ensembles qui leur sont destinés, elles signalent moins souvent des problèmes de criminalité que celles qui font partie de la population générale.

TABLEAU 31
ÉVALUATION DES PROBLÈMES DE CRIMINALITÉ PAR LES OCCUPANTS DE LOGEMENT PUBLIC ET PAR LA POPULATION EN GÉNÉRAL

	POURCENTAGE DES CRIMES SIGNALÉS COMME UN PROBLÈME IMPORTANT			
RÉSIDENTS	**VANDALISME %**	**VOL %**	**AGRESSION %**	**TRAFIC DE DROGUE %**
LOGEMENT PUBLIC				
Tous les ensembles	20,7	15,1	12,0	18,8
Familles	34,7	24,5	20,5	36,0
Personnes âgées	4,8	4,0	2,9	1,8
GROUPES DE COMPARAISON				
Tous les ménages	28,6	34,3	19,6	38,0
Tous les locataires	35,1	40,2	28,4	49,5
Faible revenu[1]	36,1	39,2	25,0	49,4
Familles[2]	26,5	33,3	17,5	39,1
Personnes âgées[3]	28,3	37,8	20,6	37,5

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989; les données pour les groupes de comparaison sont extraites du Sondage Focus Canada, Environics Research Group Ltd., janvier 1989.

NOTE : 1 Ménages disposant d'un revenu annuel de moins de 15 000 $.
2 Ménages avec des enfants de moins de 18 ans vivant à la maison.
3 Répondants de 60 ans et plus.

L'évaluation portait également sur l'intégration des résidents des ensembles de logement public dans leur collectivité, à partir de renseignements fournis par les personnes qui ont répondu à l'enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public. Selon les gestionnaires, dans la majorité du portefeuille, les résidents participent assez étroitement à la vie de la collectivité avoisinante et les membres de cette collectivité rencontrent et visitent assez librement et régulièrement les résidents des ensembles. C'est seulement dans un cinquième du portefeuille que les gestionnaires d'ensembles estiment que les résidents ne participent guère à la vie de la collectivité. Dans le quart du portefeuille, les gestionnaires signalent que les membres de la collectivité ne visitent pas librement ou régulièrement les résidents de l'ensemble.

Les gestionnaires des ensembles ne signalent que dans de très rares cas l'isolation extrême des résidents, parce que les services communautaires ne leur sont pas régulièrement accessibles (3,3 p. 100), qu'il existe des barrières sociales importantes entre les résidents et la collectivité (9,1 p. 100), que les résidents éprouvent de graves difficultés à utiliser les services socio-culturels (4,5 p. 100), que les ensembles sont relativement autonomes et n'exigent pas d'interaction avec la collectivité (3,4 p. 100) ou qu'ils sont matériellement isolés d'autres quartiers résidentiels (1,8 p. 100).

Au début, le programme de logement public devait fournir un logement temporaire à des ménages éprouvant des besoins passagers. L'enquête indique plutôt que pour la majorité des ménages clients, le logement public constitue une source de logement à moyen ou à long terme. Bien plus de la moitié des répondants (60,3 p. 100) signalent qu'ils habitent un logement public depuis au moins cinq ans. Un peu plus du quart (26,2 p. 100) signalent qu'ils habitent un logement public depuis dix ans ou plus.

Les intentions de départ exprimées soulignent dans quelle mesure le logement public est conçu par les clients comme une source de logement à moyen ou à long terme. Peu de répondants ont exprimé l'intention de partir (17,7 p. 100). Encore plus rares étaient ceux qui pouvaient préciser à quel moment (9,3 p. 100). Seulement 3,5 p. 100 des répondants déclarent avoir l'intention de quitter le logement public dans l'année. En guise de comparaison, une enquête récente auprès de l'ensemble des locataires signale que 36 p. 100 des répondants déclarent avoir l'intention de déménager d'ici un an (Sondage Focus Canada, Environics Research Group, janvier 1989).

Une partie du parc de logements publics est sous-utilisée. Un peu plus de 6 p. 100 des logements ont été inoccupés au moins un mois pendant l'année qui a précédé l'enquête. Les raisons les plus fréquemment évoquées pour cette situation étaient l'absence de besoin, l'état matériel et l'absence de parallèle entre les logements offerts et les besoins. Les taux d'inoccupation étaient plus élevés dans les régions rurales, où la sous-utilisation tient surtout au manque de besoin. Les ensembles où les installations et les services sont insatisfaisants et ceux qui sont situés près d'immeubles abandonnés ou dangereux ont des taux d'inoccupation supérieurs à la moyenne.

V MÉTHODES ET RENDEMENT DE LA GESTION

A. Rendement de gestion au niveau des ensembles

L'évaluation a porté sur les méthodes de gestion au niveau des ensembles. Quatre domaines ont été étudiés :

1. l'importance des ressources humaines disponibles;

2. la gestion de l'état des lieux;

3. la gestion du temps de préparation des logements;

4. la participation des locataires à la gestion.

Bien que la majorité des gestionnaires d'ensembles soient chargés d'un portefeuille de moins de 100 logements publics et sociaux, la charge de gérer plus des trois quarts de l'ensemble du parc revient à moins du quart des gestionnaires, qui dirigent des portefeuilles de 200 logements ou plus. En général, les gestionnaires des ensembles plus âgés, de ceux qui ont une clientèle familiale et de ceux qui sont en mauvais état sont également chargés de portefeuilles importants.

Globalement, les ensembles qui ont des bureaux sur les lieux ne sont pas très nombreux (un peu moins de 20 p. 100). Toutefois, l'analyse globale à l'échelle nationale ne révèle aucun rapport entre la présence de bureaux sur les lieux et la satisfaction de la clientèle. Le temps de déplacement ne constitue pas un problème important pour les gestionnaires d'ensembles, seulement 11 p. 100 d'entre eux signalant effectivement un problème. Les gestionnaires éprouvent des problèmes croissants à ce titre à mesure que la taille du portefeuille augmente.

Le nombre d'employés par 100 logements est plus faible pour les ensembles plus âgés, les ensembles de grande taille, ceux qui comptent des immeubles de grande hauteur et ceux qui présentent divers types de construction. Bien qu'il puisse y avoir des économies d'échelle dans le cas des grands ensembles et des immeubles de grande hauteur, il est douteux que les économies soient suffisantes pour expliquer des effectifs plus faibles que dans le cas des petits ensembles et de ceux qui se composent de maisons individuelles, jumelées et en rangée.

Dans l'ensemble, les gestionnaires ont une expérience considérable, comptant en moyenne 6,1 années d'expérience à titre de gestionnaires de logements publics. Il n'y a guère d'écart quant aux années d'expérience des gestionnaires d'ensembles, entre les diverses composantes du parc de logements publics.

Le niveau d'instruction le plus élevé des gestionnaires d'ensembles est généralement l'école secondaire ou un certificat de métier. Un dixième seulement des gestionnaires sont des

gestionnaires immobiliers agréés ou ont reçu un autre titre ou agrément. L'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique rendent compte de la presque totalité des gestionnaires agréés. Dans les quatre provinces, la fréquence de l'agrément est plus élevée chez les gestionnaires des ensembles plus âgés et de plus grande taille.

L'enquête auprès des gestionnaires des ensembles de logement public révèle que les travaux d'entretien et de M-A ont été reportés de 1987 à une autre année dans 24,2 p. 100 et 34 p. 100 des ensembles, respectivement. La raison la plus fréquemment avancée était le manque de fonds, signalé dans plus de 75 p. 100 de ces cas. Bien que l'analyse n'ait pas révélé un fort lien entre le report de travaux d'entretien et de M-A et l'état des lieux, on constate une plus forte fréquence de reports dans les grands ensembles, ceux dont le type de construction est plus complexe et dans les ensembles destinés aux familles. Ces ensembles présentent également une plus forte fréquence de problèmes de dotation et de budget.

Ces faits, s'ajoutant aux autres données présentées plus tôt, portent à croire que le report des travaux de M-A peut constituer un problème pour la petite proportion du portefeuille qui est en très mauvais état et exige le niveau le plus élevé de réparations et de remplacements. En outre, on a nettement repéré un lien entre le report des travaux de M-A en raison du manque de budget et la taille de l'ensemble.

Au chapitre de la gestion de l'état des lieux, les gestionnaires des ensembles sont portés à donner une meilleure cote à leurs ensembles que celle que donnent les inspecteurs de la SCHL. Il se pourrait donc que l'entretien des ensembles soit inférieur à ce qu'il devrait être.

On a constaté que le temps de préparation des logements diminue à mesure qu'augmente le roulement. Étant donné que moins de 0,5 p. 100 des mois-logement sont perdus en raison de la préparation des logements, le délai de préparation des logements ne semble pas un problème important de gestion.

Il y a une certaine forme de participation des locataires dans la plupart des ensembles de logement public, mais elle n'est pas institutionnalisée au moyen de comités de locataires. Seulement une minorité des ensembles, soit 13,7 p. 100, n'ont aucune forme de participation des locataires. Dans la majorité des ensembles de logement public, il y a une certaine participation des locataires à l'entretien des terrains et des aires communes, aux programmes sociaux ou récréatifs, à la lutte contre le vandalisme et à la sécurité de l'ensemble.

Bien qu'il y ait des rencontres entre le personnel de l'ensemble et les locataires dans près de 40 p. 100 des ensembles, il n'y a des réunions entre le personnel de l'ensemble et des comités de locataires que dans 15,9 p. 100 des ensembles. Ceci révèle que

bien qu'il y ait une certaine forme de participation des locataires dans la majorité des ensembles, cette participation n'est pas d'ordinaire structurée au moyen de comités de locataires. Les réunions sont plus fréquentes dans les ensembles pour personnes âgées et dans les grands ensembles de logement public.

Les gestionnaires d'ensembles sont prêts à tenir compte de l'avis des locataires et sont favorables à la constitution de comités de locataires. Toutefois, ils sont beaucoup moins nombreux à appuyer la participation directe des locataires à la gestion des ensembles. Les gestionnaires de 75 p. 100 des ensembles pensent qu'ils devraient sérieusement tenir compte des avis exprimés individuellement par les locataires. En outre, les gestionnaires de plus de 60 p. 100 des ensembles appuient l'idée d'associations de locataires dont le rôle serait de fournir des conseils et des suggestions à l'équipe de gestion.

Les gestionnaires de près de la moitié des ensembles de logement public n'entrevoient aucun rôle pour les locataires dans la gestion de l'ensemble. Leur opposition augmente s'il s'agit d'une participation importante des locataires. Les gestionnaires de près de 80 p. 100 des ensembles n'estiment pas que les locataires devraient jouer un rôle important dans la gestion de l'ensemble.

La gestion de l'ensemble appuie les réunions de locataires dans un peu plus du quart des ensembles de logement public. Cet appui (c.-à-d. salles de réunion, matériel) est assuré par la gestion dans plus du quart des ensembles de logement public, comprenant plus de la moitié des logements. L'aide aux réunions de locataires est plus fréquente dans les ensembles destinés aux personnes âgées et dans les grands ensembles de logement public.

Les gestionnaires estiment que les salles de réunion sont satisfaisantes dans un peu plus de la moitié des ensembles de logement public, comprenant près de 70 p. 100 des logements. Les salles de réunion ne sont pas satisfaisantes dans 7 p. 100 des ensembles, soit 8,8 p. 100 des logements, ou tout simplement inexistantes dans 38,7 p. 100 des ensembles, soit 21,5 p. 100 des logements. On trouve plus fréquemment des salles de réunion dans les ensembles de grande taille et dans ceux qui sont destinés aux personnes âgées.

Plus de 80 p. 100 des locataires sont satisfaits de l'administration de leur ensemble. Les locataires sont surtout insatisfaits du rendement de la gestion en ce qui concerne la sécurité et la rapidité de réponse aux demandes. En outre, l'insatisfaction est plus grande chez les familles que chez les personnes âgées.

La satisfaction des locataires ne varie pas en fonction du degré de participation, mais les locataires désirent jouer un plus grand rôle dans l'administration de leur ensemble. On ne peut

établir aucun lien de causalité entre le degré de participation et la satisfaction à l'égard de la gestion de l'ensemble, car on ne sait si l'insatisfaction des locataires à l'égard de la gestion entraîne leur participation ou si la participation elle-même est source d'insatisfaction.

Quel que soit leur degré de participation, environ le tiers des locataires désirent participer davantage à la gestion. La majorité des locataires qui ont une opinion désirent une plus grande participation, mais plus du tiers des locataires qui ont répondu à l'enquête n'ont pas exprimé d'opinion.

B. Aide des provinces et territoires à la gestion des ensembles

Bien qu'elle soit l'un des principaux bailleurs de fonds du secteur du logement public au Canada, la SCHL ne gère pas le parc de logements publics et ses moyens de contrôle de cette gestion sont très peu nombreux. Dans le cadre d'ententes entre le fédéral et les provinces et territoires, la gestion du parc a été confiée presque exclusivement aux autorités provinciales et territoriales. Les programmes de logement public se sont développés à partir des accords de mise en oeuvre conclus entre le fédéral et les provinces et territoires. Ces accords portaient à l'origine sur la construction de logements et ne traitent guère de la gestion du parc de logements publics. C'est pourquoi chaque programme provincial ou territorial de gestion a eu son évolution propre.

L'analyse des méthodes et du rendement de la gestion se fonde sur quatre sources de données : 1) les manuels provinciaux et territoriaux des directives et méthodes portant sur les activités de programme (le cas échéant); 2) des entretiens avec des représentants des provinces et territoires; 3) l'enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public et 4) l'enquête auprès des locataires de logements publics.

À cause des écarts entre les provinces et les territoires quant à la taille du parc et à ses autres caractéristiques, on ne peut supposer qu'une même structure de gestion convient à toutes les provinces et à tous les territoires. La gestion dans les provinces et territoires est organisée selon deux modèles de base. Dans le modèle de l'office municipal d'habitation, la gestion quotidienne est décentralisée à cette commission. Dans ce régime décentralisé, les provinces exercent un degré variable d'influence sur les activités des offices municipaux d'habitation. Dans le second modèle, c'est la province qui gère directement les logements. Dans ce cas, ou bien il n'y a pas de gestionnaires d'ensembles (Terre-Neuve et Nouveau-Brunswick) ou bien ceux-ci relèvent directement d'un bureau régional ou central (Colombie-Britannique et les logements pour personnes âgées à l'Île-du-Prince-Édouard).

La décentralisation présente des avantages et des inconvénients. En effet, si la gestion est décentralisée, on ne peut assurer l'uniformité de la prise de décisions quant aux questions touchant les locataires et quant à la gestion matérielle et financière du parc au moyen de directives et de lignes de conduite. En outre, le programme étant matériellement dispersé entre les diverses localités de la province, la communication de ces lignes de conduite et directives est d'autant plus difficile. Les avantages de la décentralisation sont la possibilité de prendre des décisions au niveau de l'ensemble, ce qui améliore le délai de réaction, et la possibilité de mieux tenir compte des conditions locales.

Les responsables aux échelons supérieurs peuvent recourir à diverses formes de direction et de soutien pour rendre l'application des lignes de conduite plus uniforme et parfaire les connaissances de ceux qui gèrent et entretiennent le parc au niveau local.

L'aide apportée aux échelons inférieurs de l'organisation peut consister en renseignements écrits (lignes de conduite et directives), en activités de formation et d'orientation, en séances de communication et de rétroaction et en possibilités d'accès à un personnel plus spécialisé et expérimenté.

Nous avons étudié l'aide apportée par les provinces et territoires à la gestion du portefeuille de six points de vue précis : l'aide accordée à la gestion au niveau de l'ensemble, la conception de l'interaction entre les locataires et le personnel, les degrés d'accréditation et de formation des gestionnaires d'ensembles, la gestion de l'état des logements, la gestion de l'état des ensembles et la planification globale de gestion pour une optimisation de l'efficience et de l'efficacité opérationnelles.

Les provinces et territoires fournissent aux offices municipaux d'habitation de bons manuels de programme et de bons programmes de formation et de communication. Toutes les provinces et tous les territoires ont des manuels de programme, bien que la plupart présentent certaines lacunes (p. ex. les relations avec les locataires, l'entretien). La formation est encouragée au moyen d'une aide financière ou par des programmes internes offerts dans la plupart des provinces et territoires. De même, la plupart des provinces et territoires offrent un soutien de la part du personnel du bureau régional, provincial ou territorial. Les directives concernant l'entretien se sont avérées une lacune de l'aide des provinces et territoires, surtout parce que les directives en ce domaine sont incomplètes ou parce qu'elles ne comprennent pas de suivi.

L'appui des provinces et territoires quant aux rapports entre les locataires et les gestionnaires d'ensembles s'avère généralement ferme. Lorsque la taille du portefeuille ou de l'ensemble le justifie, on trouve sur les lieux des bureaux et des travailleurs

communautaires. La participation des locataires aux conseils et associations et les rapports quotidiens ou réguliers avec les locataires sont également très bons. La participation des locataires aux comités varie considérablement et porte surtout sur la sécurité ou les activités sociales.

Rares sont les provinces et territoires où les gestionnaires d'ensembles sont agréés en gestion immobilière ou sont en voie de le devenir. Toutefois, les gestionnaires d'ensembles de la plupart des provinces et territoires ont suivi des cours de planification budgétaire, de relations avec les locataires, d'inspection des immeubles ou des cours de métier.

L'étude de la gestion de l'état des lieux révèle que la plupart des provinces ne disposent pas de directives suffisantes quant à l'inspection des logements et à la vérification de l'occupation. De même, bon nombre de provinces et de territoires n'ont pas de moyens suffisants de permettre aux locataires de communiquer avec le personnel de l'ensemble. Dans la plupart des cas, les gestionnaires d'ensembles gèrent le budget d'entretien au niveau de l'ensemble, ce qui permet de mieux tenir compte des demandes des locataires.

La plupart des provinces et des territoires disposent de plans de modernisation et d'amélioration (M-A) de trois à cinq ans pour aider à gérer l'état des lieux. Toutefois, rares sont les provinces et territoires qui encouragent les rapports du coût des réparations en vue d'encourager l'entretien préventif ou d'assurer le suivi des pratiques d'entretien. Les rapports des employés au niveau de l'ensemble sont utilisés par la plupart des gestionnaires d'ensembles pour établir les priorités de M-A.

On a constaté de forts liens entre trois indicateurs composites clés du rendement de la gestion et de l'état de l'ensemble : le niveau d'agrément et de formation des gestionnaires d'ensembles, la gestion de l'état des logements et l'existence d'une planification de gestion.

Ces résultats montrent qu'il y a place, tant au niveau provincial ou territorial qu'à celui de l'ensemble, pour des efforts qui auront un effet positif sur la gestion du programme. Bien qu'ils soient rares à gérer directement le parc, les provinces et territoires peuvent susciter beaucoup de changements en recommandant des méthodes au personnel des ensembles, en accroissant leur contrôle du programme et en fournissant plus de formation et d'autres formes d'aide aux gestionnaires d'ensembles. Les provinces et territoires sont également en mesure d'élaborer des lignes de conduite sur des dossiers comme la participation des locataires à la gestion des ensembles.

VI LES COÛTS DU PROGRAMME

Il existe peu de directives explicites concernant le contrôle des coûts pour la phase de fonctionnement, car l'administration quotidienne a été confiée à des organismes provinciaux et territoriaux de logement. Pour restreindre les frais généraux, les frais d'administration ont été limités à 6 p. 100 du total des frais de fonctionnement du portefeuille. Les directives restreignent également les dépenses de modernisation et d'amélioration qui peuvent être faites sans l'approbation de la SCHL. Avant le milieu de l'année 1989, les seuils d'examen des dépenses de modernisation et d'amélioration étaient de 100 000 $ par ensemble ou 1 000 $ par logement. En juillet 1989, cette limite a été portée à 250 000 $ par ensemble et à 10 000 $ par logement, à l'exception des ensembles de moins de cinq ans pour lesquels on a conservé la limite de 1 000 $ par logement. Si le coût estimatif de travaux projetés de M-A dépasse ces seuils, il faut obtenir l'accord de la SCHL pour les inclure au budget.

On a préparé une base de données des dépenses d'administration expressément aux fins de l'évaluation. Les données qui s'y trouvent représentent les coûts "réels" plutôt que les coûts "redressés". Par exemple, là où les coûts d'administration ont été redressés conformément à la directive des 6 p. 100, on a inscrit dans la base de données les coûts réels plutôt que les coûts redressés.

Les dépenses s'établissaient en moyenne à 5 545 $ par logement en 1986. Les bénéfices d'environ 2 450 $ par logement permettant de recouvrer un peu moins de la moitié du total des dépenses (44,2 p. 100), on a enregistré en moyenne un déficit de fonctionnement de 3 098 $ par logement. Environ 54,8 p. 100 des déficits de fonctionnement pour les portefeuilles relevant des articles 79 et 81-82 sont couverts par les subventions fédérales, le reste provenant des gouvernements provinciaux et municipaux (42,1 p. 100 et 3,1 p. 100 respectivement). La subvention fédérale annuelle moyenne pour chaque logement public relevant du programme s'établissait à 1 698 $ en 1986.

Le plus important poste budgétaire, de loin, est l'amortissement, qui rendait compte de plus du tiers (37,2 p. 100) du total des dépenses en 1986. Les taxes municipales représentent encore 14,0 p. 100 des dépenses totales. Ensemble, l'amortissement et les taxes constituent plus de la moitié (51,2 p. 100) du total des dépenses pour le parc de logements publics en 1988. Les autres dépenses sont les frais de fonctionnement des ensembles (14,4 p. 100), les services publics (13 p. 100), l'entretien (7,4 p. 100), la modernisation et l'amélioration (8,3 p. 100) et les frais d'administration (5,8 p. 100).

Les déficits de fonctionnement réels par logement ont diminué entre 1979 et 1986. Compte tenu de l'inflation (au moyen de la composante logement de l'Indice des prix à la consommation), les

déficits de fonctionnement réels par logement étaient inférieurs de 14,5 p. 100 en 1986 à leur niveau de 1979 (tableau 32). Cette diminution des déficits de fonctionnement est surtout attribuable à une nette augmentation des bénéfices réels par logement (19,0 p. 100) de même qu'à une réduction de 2,5 p. 100 des dépenses de fonctionnement par logement. Les bénéfices augmentant plus rapidement que les dépenses, le taux de recouvrement des coûts a augmenté régulièrement entre 1979 et 1986, passant de 38,8 p. 100 en 1979 à 48,6 p. 100 en 1986.

TABLEAU 32
DÉPENSES, BÉNÉFICES ET DÉFICITS DE FONCTIONNEMENT PAR LOGEMENT DE 1979 À 1986 (DOLLARS CONSTANTS DE 1986)

	DÉPENSES		BÉNÉFICES		DÉFICITS DE FONCTIONNNEMENT	
ANNÉE	MOYENNE PAR LOG.	VARIATION EN POURCENTAGE	MOYENNE PAR LOG.	VARIATION EN POURCENTAGE	MOYENNE PAR LOG.	VARIATION EN POURCENTAGE
1979	5 685	-	2 076	-	3 623	-
1980	5 658	-0,5	2 060	-0,8	3 631	+0,2
1981	5 620	-0,7	2 080	+1,0	3 567	-1,8
1982	5 498	-2,2	2 103	+1,1	3 419	-4,1
1983	5 380	-2,1	2 119	+0,8	3 265	-4,5
1984	5 584	+3,8	2 264	+6,8	3 322	+1,7
1985	5 592	+0,1	2 344	+3,5	3 252	-2,1
1986	5 545	-0,8	2 450	+4,5	3 098	-4,7

SOURCE : Base de données sur les dépenses administratives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.
NOTE : Les données sur le fonctionnement des ensembles de Terre-Neuve et des Territoires du Nord-Ouest ne sont pas comprises pour 1986.

La simple comparaison des dépenses de 1986 à celles qui ont été enregistrées pour 1979 permet les constatations suivantes : les dépenses moyennes par logement ont diminué dans six des sept catégories budgétaires : fonctionnement des ensembles (-20 p. 100), amortissement (-16 p. 100), entretien (-11,9 p. 100), taxes (-4,6 p. 100), administration (-5,3 p. 100) et services d'utilité publique (-1,5 p. 100) (tableau 33). La modernisation et les améliorations étaient la seule catégorie budgétaire à inscrire une augmentation réelle des dépenses par logement (+153 p. 100).

Nous avons également étudié la variation des frais de fonctionnement selon les diverses composantes du portefeuille afin d'établir lesquelles sont les plus coûteuses à faire fonctionner. Afin d'éviter l'influence de dépenses anormalement élevées au cours d'une année donnée, on a calculé la moyenne des coûts sur les huit années écoulées entre 1979 et 1986. Les dépenses pour les années 1979 à 1985 ont tout d'abord été

redressées selon les valeurs de 1986 à partir de la composante logement de l'Indice des prix à la consommation. Ensuite, on a calculé la moyenne des dépenses inscrites chaque année entre 1979 et 1986 (tableau 34).

TABLEAU 33
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT PAR LOGEMENT DE 1979 À 1986
EN DOLLARS CONSTANTS DE 1986

CATÉGORIES BUDGÉTAIRES	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Taxes	818	795	775	763	725	751	756	780
Utilité publique	732	762	800	801	790	826	799	721
Exploitation	591	591	562	546	346	384	401	422
Entretien	464	537	348	404	375	402	418	409
M-A	181	131	391	249	287	339	396	458
Amortissement	2 474	2 451	2 358	2 251	2 282	2 310	2 205	2 078
Administration	736	722	726	717	634	638	662	693

SOURCE : Base de données sur les dépenses administratives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.
NOTE : Les données sur le fonctionnement des ensembles de Terre-Neuve et des Territoires du Nord-Ouest ne sont pas comprises pour 1986.

La comparaison des frais de fonctionnement du logement public des provinces et territoires révèle que les dépenses annuelles moyennes par logement sont les plus élevées dans les Territoires du Nord-Ouest (16 168 $). Viennent ensuite le Yukon (8 949 $), Terre-Neuve (6 763 $) et l'Alberta (6 452 $). Les dépenses moyennes par logement étaient les plus faibles au Manitoba (4 930 $), en Saskatchewan (4 977 $), en Nouvelle-Écosse (5 228 $) et au Québec (5 293 $). Les dépenses moyennes pour les autres provinces s'établissent entre 5 349 $ et 5 885 $ par logement.

Divers facteurs contribuent à la variation des dépenses de fonctionnement par logement selon les provinces et territoires. Des différences au titre de l'accessibilité influencent le coût des intrants clés tant pour la construction que pour le fonctionnement du portefeuille, qu'il s'agisse des matériaux de construction, de la main-d'oeuvre, du combustible, de l'électricité ou de l'eau. Les différences climatiques influencent la consommation de combustible et d'électricité pour le chauffage et le fonctionnement des ensembles de logement public. La méthode de gestion du portefeuille varie également selon les provinces et territoires. Les politiques des provinces et territoires peuvent également influencer indirectement les tendances des dépenses de fonctionnement. Par exemple, si on met

TABLEAU 34
DÉPENSES, BÉNÉFICES ET DÉFICITS DE FONCTIONNEMENT ANNUELS MOYENS PAR LOGEMENT
(EN DOLLARS DE 1986)

CARACTÉRISTIQUES DE L'ENSEMBLE	DÉPENSES PAR LOGEMENT	BÉNÉFICES PAR LOGEMENT	DÉFICITS PAR LOGEMENT
PROGRAMME			
Article 79	5 378	2 259	3 183
Articles 81 et 82	5 608	2 174	3 435
PROVINCE OU TERRITOIRE			
Terre-Neuve	6 783	1 668	5 098
Île-du-Prince-Édouard	5 852	2 074	3 806
Nouvelle-Écosse	5 228	2 070	3 166
Nouveau-Brunswick	5 885	2 039	3 845
Québec	5 293	2 056	3 238
Ontario	5 481	2 188	3 293
Manitoba	4 930	2 272	2 659
Saskatchewan	4 977	1 929	3 088
Alberta	6 452	2 276	4 176
Colombie-Britannique	5 349	3 391	2 174
Yukon	8 949	3 140	5 808
Territoires du Nord-Ouest	16 168	1 549	14 620
CLIENTÈLE			
Familles	6 448	2 341	4 113
Personnes âgées	4 822	2 027	2 804
Familles et personnes âgées	5 185	2 365	2 883
ÂGE DE L'ENSEMBLE			
Avant 1964	5 311	2 391	2 990
1964 à 1969	5 875	2 399	3 493
1970 à 1974	4 905	2 161	2 754
1975 à 1979	5 768	2 138	3 633
1980 à 1987	7 544	2 078	5 485
TYPE D'ENSEMBLE			
Maisons individuelles, jumelées et en rangée	6 492	2 303	4 203
Faible hauteur	5 079	2 050	3 038
Grande hauteur	5 079	2 091	2 994
Mixte (sans immeuble de grande hauteur)	5 721	2 476	3 313
Mixte (avec immeuble de grande hauteur)	6 042	2 346	3 710
TOTAL	5 567	2 190	3 389

SOURCE : Base de données sur les dépenses administratives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

NOTE : Les dépenses, bénéfices et déficits de fonctionnement annuels moyens par logement pour 1979-86 sont exprimés en dollars de 1986.

l'accent sur le logement pour les personnes âgées plutôt que pour les familles, les frais de fonctionnement globaux par logement pourraient être réduits.

Outre l'influence des écarts entre le coût des principaux intrants (matériaux, main-d'oeuvre, services publics) et des différentes façons de gérer le portefeuille, les dépenses de fonctionnement subissent fortement l'influence des différences sous-jacentes des caractéristiques du parc de logements publics. En particulier, l'âge du portefeuille et la nature de la clientèle influencent fortement les frais de fonctionnement des ensembles de logement public.

Les frais de fonctionnement des ensembles destinés aux familles sont plus élevés que ceux des ensembles pour personnes âgées. Au total, les frais de fonctionnement par logement étaient de 36 p. 100 plus élevés pour les ensembles familiaux que pour les ensembles pour personnes âgées. Ces différences sont surtout marquées dans le cas de l'entretien (+143 p. 100) et de la modernisation et des améliorations (+144 p. 100). Les écarts entre les frais de fonctionnement par logement entre les ensembles destinés aux familles et ceux qui sont destinés aux personnes âgées sont vraisemblablement attribuables en partie à la différence de la taille des logements.

Les frais de fonctionnement des ensembles de logement public varient également selon l'âge des ensembles. Les dépenses globales sont les plus élevées dans le cas des ensembles neufs. En effet, les coûts d'amortissement sont plus élevés pour cette composante du portefeuille. Les dépenses par logement pour l'entretien, la modernisation et les améliorations ainsi que l'administration augmentent avec l'âge de l'ensemble.

Quant au type de construction, on constate les dépenses les plus élevées par logement dans le cas des ensembles qui comprennent des maisons individuelles, jumelées et en rangée. Les immeubles d'appartements présentent les frais de fonctionnement les moins élevés à tous les postes budgétaires, à l'exception des taxes (dans le cas des immeubles de grande hauteur) et de l'amortissement (dans le cas des immeubles de faible hauteur). Les ensembles qui contiennent divers types de construction présentent des dépenses par logement légèrement supérieures à la moyenne. Les dépenses par logement pour l'amortissement, les services d'utilité publique et l'entretien diminuent à mesure qu'augmente la taille de l'ensemble. Par ailleurs, les dépenses au titre de l'administration, des taxes, du fonctionnement et de la modernisation et des amélioration augmentent avec la taille de l'ensemble.

Comme dans le cas des ensembles comprenant des maisons individuelles, jumelées et en rangée et des ensembles de moins de dix logements, les ensembles de logement public situés en milieu rural présentent également des dépenses de fonctionnement moyennes plus élevées par logement. Ce fait n'a rien d'étonnant

étant donné que les ensembles se ressemblent beaucoup et que les mêmes facteurs contribuent à gonfler les dépenses. En fait, 83,1 p. 100 des ensembles comptant moins de dix logements et 53,5 p. 100 des ensembles situés dans des régions rurales sont composés de maisons individuelles, jumelées et en rangée.

XVI LE LOGEMENT PUBLIC AU CANADA - PRINCIPALES CONSTATATIONS ET CONSÉQUENCES

Le présent chapitre résume les principales constatations et conclusions de l'évaluation, détermine les conséquences pour le logement public au Canada et définit diverses mesures susceptibles d'améliorer la gestion du programme à l'avenir. Il comprend quatre sections qui portent sur les caractéristiques du parc immobilier et des clients du logement public; l'état du parc immobilier; la qualité de la vie dans les logements publics; et la gestion du programme de logement public.

La première section sur les caractéristiques du parc immobilier et des clients du logement public fournit une information de base sur le programme. Les sections suivantes traitent explicitement des objectifs du programme de logement social :

OBJECTIF	SECTION
"logements répondant aux besoins des particuliers et des familles à faible revenu" "logements convenables et sûrs"	o **état** du parc immobilier :
"logements convenables et sûrs" "fournir le genre d'habitation qui permette le mieux aux occupants de logements publics de s'intégrer à la collectivité"	o **qualité de la vie** dans les logements publics :
"manière fructueuse et efficace" "coûts raisonnables pour les gouvernements intéressés" "particuliers et familles à faible revenu" "coûts qu'ils peuvent assumer" "à des loyers abordables"	o **gestion** du programme

CARACTÉRISTIQUES DU PARC IMMOBILIER

Le parc de logements publics est de nature variée.

Le logement public a été instauré dans chaque province et territoire du pays et dans les collectivités, même rurales, de toutes les tailles. Les ensembles existent sous des formes diverses, depuis la maison individuelle à la tour d'habitation. Un ensemble peut comprendre de 1 à 1 395 logements.

La plupart des logements publics existent depuis moins de vingt ans.

Bien que l'aide financière fédérale à la création et au fonctionnement d'ensembles de logement public existe depuis près de quarante ans, le parc immobilier est en grande partie d'origine beaucoup plus récente. Au moins 87,2 p. 100 des logements publics ont moins de vingt ans.

Le programme de logement public sert deux groupes distincts de clients : les familles et les personnes âgées, dont les caractéristiques et les besoins sont très différents.

Les familles monoparentales comptent pour la moitié des ménages habitant un ensemble pour les familles. Plus de la moitié (57,9 p. 100) des occupants d'ensemble de logement public pour les familles ont moins de 25 ans et 37,5 p. 100 sont des enfants de moins de 15 ans. Un peu plus du tiers des familles desservies ont un emploi. La moitié des familles desservies tirent leur revenu d'une aide sociale provinciale ou municipale.

Plus des quatre cinquièmes des occupants d'ensembles pour aînés ont 65 ans ou plus et 34,1 p. 100 sont âgés d'au moins 75 ans. Un cinquième des ménages âgés comptent au moins un membre souffrant d'un handicap ou atteint d'une incapacité. Une grande majorité de ces aînés (85,4 p. 100) sont des ménages d'une seule personne et sont retraités ou sont incapables de travailler pour cause d'invalidité (92,3 p. 100). Dans ces ensembles environ 60 p. 100 des aînés tirent leur principale source de revenu de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti.

À peu près un nombre égal de ménages familiaux et de ménages d'aînés sont clients du programme de logement public. Sur l'ensemble des clients, seulement le quart font partie de la population active (c.-à-d. qu'ils ont un emploi ou en cherchent un). Le revenu moyen des ménages habitant un logement public se chiffrait à 10 632 $ en 1988, soit seulement 40 p. 100 du revenu moyen des ménages locataires en général.

La diversité du parc immobilier (genres de construction et emplacement, taille et âge des ensembles) et les caractéristiques des clients du logement public posent aux administrateurs un problème de conservation de l'équipement et de réponse efficiente et rentable aux besoins des clients.

ÉTAT DU PARC IMMOBILIER

Pour la première fois, l'étude sur l'état des lieux de 1988 fournit une évaluation détaillée, précise et complète de l'état du parc de logements publics canadien.

Dans l'ensemble, le parc de logements publics est en bon état.

Que l'on prenne les logements, les bâtiments, les emplacements ou les ensembles résidentiels comme point de référence, au moins 94 p. 100 du parc satisfait aux normes minimales de propriété ou les dépassent. Bien que le parc soit généralement en bon état, on estime que 169 ensembles (3,5 p. 100), 1 400 immeubles (6 p. 100) et 8 200 logements (4 p. 100) ne répondent pas à ces normes. D'autre part, plus de la moitié de tous les ensembles répondent à peine aux normes minimales de propriété et risquent de ne plus satisfaire à ces dernières.

Dans l'ensemble, le parc de logements publics est en bon état, mais des travaux de réparation et de remplacement estimés à 350 millions de dollars sont nécessaires.

Dans le cadre de l'étude sur l'état des lieux, les inspecteurs de la SCHL ont recommandé que des travaux de réparation et de remplacement estimés à 350 millions de dollars soient entrepris pour le parc de logements publics à l'échelle du pays. Dans la plupart des cas, les coûts de réparation et de remplacement sont plutôt modestes. Plus du tiers de tous les ensembles (37,8 p. 100) nécessitent des travaux de moins de 5 000 $ et près de la moitié (47,6 p. 100), de moins de 10 000 $.

Pour chaque logement, le coût moyen des réparations s'élève à 1 693 $. Presque la moitié de tous les ensembles (47 p. 100) ont besoin de travaux de réparation ou de remplacement de moins de 500 $ par logement.

Un petit nombre d'ensembles en très mauvais état accapare la majorité des coûts de réparation et de remplacement.

Si l'on considère le coût par ensemble, les 2,8 p. 100 des ensembles, (comprenant 15,4 p. 100 de tous les logements), qui ont besoin d'au moins 500 000 $ en réparation ou en remplacement, accaparent plus de la moitié des coûts de réparation et de remplacement.

Si l'on considère le coût par logement, les 6,9 p. 100 des ensembles (comprenant 7,5 p. 100 de tous les logements), qui ont besoin d'au moins 5 000 $ par logement en réparation ou en remplacement, nécessitent 44 p. 100 des coûts de réparation et de remplacement.

L'état des lieux varie d'une composante du parc à une autre.

En règle générale, les ensembles qui ont fait l'objet d'un engagement avant 1970, les ensembles logeant des familles et les ensembles composés de divers genres de bâtiment sont ceux qui sont dans le plus mauvais état.

Le coût des ajouts et des améliorations au parc de logements publics est estimé à 133 millions de dollars.

Dans le cadre de l'étude sur l'état des lieux, les inspecteurs de la SCHL ont recueilli des données sur le besoin d'ajout et d'amélioration du parc de logements publics en ce qui touche la sécurité incendie, l'éclairage, la ventilation, le rendement énergétique, la durabilité et l'entretien. Les travaux requis visent à satisfaire les exigences du code actuel ou à faire réaliser d'importantes économies.

Il y a une insuffisance arriéré de financement des travaux de réparation, de remplacement, d'ajout et d'amélioration requis dans le parc de logements publics.

Si l'on suppose que les fonds des budgets du programme pour l'entretien et la M-A, totalisant 274 millions de dollars pour 1988, sont répartis comme il faut entre les ensembles de logement public selon les besoins, il y aurait une insuffisance arriéré de financement de l'ordre de 209 millions de dollars.

Le montant estimatif de l'insuffisance n'est pas définitif.

Les données dont nous disposons permettent difficilement de déterminer si l'insuffisance de financement a augmenté ou diminué ces dernières années. Le fait qu'une plus grande attention est accordée à la conservation du parc existant et que les budgets d'entretien et de modernisation et d'amélioration ont eu tendance à augmenter dans les années 80 suggèrent que l'insuffisance pourrait diminuer.

Une augmentation continue de l'entretien et des niveaux de M-A dans les années à venir pourrait absorber l'augmentation annuelle des coûts des «nouveaux» travaux de réparation, de remplacement, d'ajout et d'amélioration de même que l'insuffisance calculée.

En supposant que les dépenses croissantes d'entretien et de M-A aient aidé à diminuer l'insuffisance de financement ces dernières années, une augmentation continue de l'entretien et

des niveaux de M-A pourrait aussi aider à réduire le montant de l'insuffisance, tout en tenant compte bien sûr que le montant de la «nouvelle» charge annuelle à payer augmentera probablement avec l'âge du parc immobilier.

Il est prouvé que les ensembles qui sont dans le plus mauvais état n'ont pas reçu leur juste part de crédits à l'entretien et à la M-A.

Les ensembles qui ne répondaient pas aux Normes minimales de propriété LNH ont eu le plus haut taux de travaux d'entretien différés par manque de budget. De plus, les ensembles nécessitant au moins 5 000 $ ou plus par logement en réparation et en remplacement ont eu le plus haut taux de travaux d'entretien et de M-A différés par manque de budget.

Les activités d'entretien semblent avoir augmenté dans certains ensembles pour compenser les faibles dépenses en M-A.

Bien que le pourcentage de travaux d'entretien reportés par manque de budget diminue dans les ensembles qui ne disposent pas de crédit pour l'entretien, le taux de travaux de M-A reportés par manque de budget augmente régulièrement, de la même façon que les frais d'entretien par logement.

L'évolution rapide du profil d'âge du parc de logements publics au cours des quinze prochaines années aura une incidence sur l'état des ensembles.

En 1988, l'âge moyen du parc immobilier était de 14 ans. En l'an 2003, les 4 801 ensembles auront plus de 15 ans, et plus de 60 p. 100 de ces ensembles auront plus de 25 ans. Étant donné l'état actuel du parc immobilier, le vieillissement du portefeuille aura une incidence négative sur l'état des lieux.

La possibilité d'une détérioration accrue du parc immobilier donne l'occasion de perfectionner la gestion de l'état des lieux. Plus précisément, il ne faut pas seulement s'occuper des ensembles qui présentent actuellement de grands besoins en réparation et en remplacement, mais s'employer à empêcher que les autres composantes du parc ne se détériorent au point d'être dans un état similaire. Il faut notamment attirer l'attention sur les logements qui respectent à peine les normes minimales de propriété et risquent de ne plus satisfaire à ces dernières.

Il faut établir le suivi périodique de l'état général du parc de logements publics. Ce suivi devrait devenir une composante habituelle de méthodes de gestion du portefeuille améliorées et permettrait une meilleure affectation des ressources pour l'entretien et la M-A. Le suivi périodique

de l'état des lieux fournirait aussi des données sur les rapports de temps nécessaires pour déterminer nettement si l'état du parc s'améliore ou se détériore.

Une petite portion du portefeuille de logements publics a besoin d'être modifiée et réaménagée (modification et remodelage).

L'évaluation a permis d'estimer que jusqu'à 500 ensembles qui ne répondent pas ou qui répondent tout juste aux Normes minimales de propriété (10,5 p. 100 du portefeuille), devaient faire l'objet d'une forme de modification ou de remodelage. De ces 500 ensembles, 57 environ (1,2 p. 100 du portefeuille) ne respectent pas les Normes minimales de propriété pour les bâtiments résidentiels existants. Bien que le remodelage ne se limite pas nécessairement aux ensembles en mauvais état, ce sont eux qui ont bénéficié du remodelage jusqu'à présent. Ces 57 ensembles sont donc les plus susceptibles de modification complète ou de réaménagement et représentent une estimation de la limite inférieure.

Bien qu'il soit difficile d'estimer le coût des travaux de modification complète et de réaménagement, l'évaluation établit la fourchette entre 133 millions de dollars (pour 57 ensembles) et 289 millions (pour 500 ensembles). Ces chiffres tiennent compte du fait que les besoins en modification et en réaménagement sont plus pressants dans les ensembles qui ne respectent pas les Normes minimales de propriété LNH.

Le temps et le personnel consacrés au remodelage par le passé indiquent que les activités de remodelage devront s'étaler sur plusieurs années à l'avenir. Le coût estimatif des travaux n'est donc pas compris dans l'estimation de l'insuffisance de financement des travaux de réparation, de remplacement, d'ajout et d'amélioration.

Les travaux de modification (remodelage) devraient faire l'objet d'une initiative distincte afin de répondre aux besoins des ensembles qui ont un grand besoin d'entretien et de M-A.

À l'heure actuelle, nous disposons de peu de données pour recenser à l'échelle du pays les ensembles susceptibles d'être modifiés.

Le recensement et le suivi des ensembles susceptibles d'être modifiés (remodelés) devraient faire partie intégrante d'un examen et d'un contrôle périodiques de l'état global du parc de logements publics.

Les études de cas ont démontré que les ensembles de logement public susceptibles d'être modifiés éprouvent souvent une combinaison de problèmes sociaux ou de dégradation des lieux.

Un programme de modification (remodelage) devrait être planifié judicieusement et comprendre une équipe multidisciplinaire de spécialistes pour enquêter sur tous les problèmes évidents dans les ensembles et trouver toutes les solutions possibles, sans privilégier nécessairement les changements matériels. On pourrait profiter des enseignements tirés des spécialistes ayant acquis une expérience dans les précédents travaux de modification.

L'appui et la participation des locataires sont critiques à la réussite de la modification (remodelage) des ensembles de logement public.

Les études de cas et les efforts de remodelage passés indiquent que toute modification importante des lieux dans un ensemble ou un cadre social est difficilement réalisable sans l'appui des locataires. Les locataires vivant dans un milieu où ils sont aliénés risquent de refuser d'apporter leur appui ou leur collaboration à une équipe chargée de modifier ou de réaménager leur ensemble.

La participation active des locataires et d'autres organismes gouvernementaux au service des locataires est essentielle à l'atteinte des objectifs de modification (remodelage).

QUALITÉ DE LA VIE DANS LES LOGEMENTS PUBLICS

Les clients ont amélioré leurs conditions de vie en s'installant dans leur logement public.

La plupart des occupants de logement public habitaient auparavant un logement du marché privé locatif (45 p. 100) ou du marché privé de logement de propriétaire (23,3 p. 100). Avant d'occuper leur logement public actuel, environ un cinquième des locataires vivaient dans un autre ensemble de logement public ou dans un autre logement du même ensemble. Des loyers élevés (57,1 p. 100), un logement trop petit (44,4 p. 100) et le piètre état des lieux étaient les raisons les plus souvent évoquées de l'installation dans un logement public. Plus de 60 p. 100 des clients ont pu emménager dans les six mois suivant leur demande et 78 p. 100 ont pu le faire dans les douze mois.

En comparant leur logement actuel à celui qu'ils occupaient avant, la majorité des répondants ont mentionné qu'il y a eu une amélioration en ce qui concerne le loyer (67,1 p. 100), la taille du logement (64,3 p. 100), l'état des lieux (56,6 p. 100) et l'intimité ou l'autonomie (53 p. 100). Ce sont là des domaines qui se rapprochent le plus des objectifs officiels des programmes (abordabilité, taille convenable et qualité des logements). Le programme de logement public a réussi à fournir des logements qui maintiennent ou facilitent l'accès aux installations, aux services et au réseau social établi des clients (amis et parents).

Tandis que le programme de logement public a réussi à améliorer les conditions de logement de ses clients, il a moins réussi à fournir un cadre de vie sûr.

En comparant leur logement actuel à celui qu'ils occupaient avant, presque le quart des personnes sondées ont indiqué que les crimes et les actes de vandalisme avaient augmenté, une proportion un peu en-deçà de ceux qui ont noté une amélioration (30,9 p. 100). Dans les ensembles pour les familles, les locataires ont indiqué que la situation s'était détériorée (35,6 p. 100) plutôt qu'améliorée (21,6 p. 100).

Les clients desservis sont satisfaits de leur logement.

Une proportion de 87,3 p. 100 des occupants de logements publics ont dit être satisfaits dans l'ensemble de leur logement, comparativement à 76,8 p. 100 d'après une enquête auprès de l'ensemble des ménages locataires.

Les locataires de logements publics ont exprimé une certaine insatisfaction quand à la gestion des ensembles (19,4 p. 100). Lorsque l'on considère chaque élément de la gestion des ensembles, la sécurité est signalée comme étant la principale préoccupation. En effet, 26,2 p. 100 des clients se disent insatisfaits de la sécurité dans leur ensemble. L'insatisfaction provient surtout des occupants d'ensembles familiaux (41,9 p. 100). Les clients montrent à peu près les mêmes signes d'insatisfaction quant au délai avec lequel les employés de l'ensemble traitent leurs demandes (25,2 p. 100 de tous les clients étaient insatisfaits; 38,2 p. 100 des clients d'ensembles pour les familles étaient insatisfaits).

Le crime est considéré comme un problème important par les occupants d'ensembles de logement public pour les familles.

Les crimes contre les biens (p. ex. les actes de vandalisme et les vols de biens) sont les problèmes les plus fréquents. Le vandalisme et le trafic de stupéfiants ont été signalés comme étant les deux problèmes majeurs par un peu plus du tiers des familles desservies. Les vols de biens et les voies de fait ont été mentionnés comme étant des problèmes majeurs par respectivement un quart et un cinquième des familles desservies. Tandis que la majorité des ensembles ne semblent pas éprouver de graves problèmes avec le trafic de stupéfiants, les études de cas soulignent les énormes pressions sociales exercées dans les ensembles aux prises avec des problèmes de trafic bien ancrés. À l'opposé, les cas de problèmes majeurs rapportés par les occupants d'ensembles pour les personnes âgées étaient très isolés.

La mention de la sécurité comme nouvelle préoccupation majeure des locataires reflète les problèmes rattachés au crime dans les ensembles de logement public pour les familles. La sécurité matérielle et physique des locataires est menacée

dans une partie du parc de logements publics pour les familles au détriment des jeunes familles et des enfants qui y résident. Il faut accorder aux problèmes de sécurité autant d'attention qu'à l'état du parc immobilier.

Les problèmes rattachés au crime ne semblent pas être caractéristiques des logements publics, mais sont plutôt le reflet de la dynamique des crimes commis dans la société en général (attribuables à un faible revenu, plus fréquents dans les grandes villes, etc.).

Le taux de problèmes de vandalisme majeurs dans les ensembles de logement public pour les familles (tel que le perçoivent les occupants) était généralement similaire au taux signalé par les locataires et les ménages à faible revenu en général dans leur quartier. Toutefois, le taux de problèmes majeurs rattachés au vol de biens, aux voies de fait et au trafic de stupéfiants signalés par les familles desservies était inférieur au taux enregistré chez les locataires et les ménages à faible revenu en général. Les problèmes de crime majeurs signalés par les occupants des ensembles pour les personnes âgées étaient en nombre bien inférieurs à ceux que signalait la population de personnes âgées en général.

GESTION DES LOGEMENTS PUBLICS

Les responsabilités de la gestion quotidienne du parc sont très décentralisées.

La gestion quotidienne du parc de logements publics est la responsabilité des organismes provinciaux et territoriaux de l'habitation, mais le plus souvent les fonctions ont été déléguées aux offices municipaux d'habitation. Dans les provinces qui ne délèguent pas ces fonctions, les activités sont souvent exécutées par des bureaux régionaux. À l'échelle nationale, il existe environ 1 100 offices municipaux d'habitation, organismes privés et bureaux provinciaux ou territoriaux qui s'occupent de ces fonctions. Les portefeuilles gérés par des groupes d'administrateurs comptent entre 2 et 29 151 logements. Si le nombre de groupes locaux d'administrateurs de logements publics est significatif, c'est au Québec, en Alberta et en Saskatchewan que la gestion du fonctionnement est la plus décentralisée.

Les programmes provinciaux et territoriaux de gestion immobilière ont évolué différemment. L'appui des provinces et territoires à la gestion au niveau des ensembles peut être accru dans certains domaines.

Les différences dans la gestion par les provinces et les territoires sont associées à des caractéristiques comme la taille du parc, la centralisation ou la décentralisation des

activités de gestion, le principal type de clientèle et l'âge du parc immobilier.

Plusieurs provinces et territoires n'ont pas un contrôle de gestion adéquat dans les six domaines du rendement de gestion pris comme indicateurs clés. Trois de ces domaines, l'accréditation et la formation de gestionnaires d'ensembles, la gestion de l'état des logements et la planification de gestion, se sont avérés étroitement liés à l'état des lieux du parc de logements publics.

Toutefois, le fait récent d'attribuer à la conservation du parc de logements publics une haute priorité absolue semble avoir entraîné un resserrement du soutien des provinces et des territoires à la gestion des ensembles.

Parce que l'administration quotidienne du parc incombe aux provinces et aux territoires, la SCHL ne joue pas un rôle actif dans la gestion du parc.

Les objectifs fédéraux du programme, établis à l'origine pour la production de logements neufs, ne reflètent pas le dynamisme actuel du programme en matière de gestion immobilière et des ensembles. De même, il n'existe pas de directives et de méthodes du gouvernement fédéral relatives à un programme de gestion immobilière, à l'exception de directives visant à contrôler les dépenses, comme celles qui portent sur le risque financier maximum que représente le financement des travaux d'entretien et de M-A. De plus, avant l'évaluation, les données détaillées du programme n'étaient pas automatisées et, de ce fait, n'étaient pas facilement accessibles pour les fins du contrôle et de la gestion du parc.

La SCHL pourrait jouer un rôle plus actif dans la gestion du parc, en guidant l'évolution du programme et en exerçant un contrôle sur son rendement.

Les objectifs du programme fédéral de logement public devraient être mis à jour pour qu'ils tiennent compte de l'orientation du programme en matière de gestion immobilière. Par ailleurs, les objectifs auparavant axés sur les activités devraient maintenant l'être sur les résultats.

Les critères du rendement devraient être élaborés en fonction des objectifs du programme et des normes de suivi afin de permettre à toutes les parties d'évaluer les risques et l'efficacité de la gestion.

Des mécanismes appropriés de contrôle des coûts pour un portefeuille vieillissant devraient être élaborés (la SCHL a revu en 1989 les pouvoirs de modernisation et d'amélioration).

Le contrôle exige l'existence d'une information automatisée (données à jour et série chronologique). Ces données fourniraient des détails fondamentaux sur le parc immobilier et les locataires et sur des frais d'administration type. Un autre niveau d'information porterait sur le suivi de l'état des lieux ainsi que sur la structure administrative et sociale.

Les ensembles qui exigent une attention maximale ou qui présentent les besoins les plus grands ne semblent pas recevoir toute l'attention qu'ils méritent.

Une série d'indicateurs contenus dans l'évaluation appuie le fait qu'on accorde moins d'attention, toutes proportions gardées, aux ensembles qui présentent les besoins les plus grands (p. ex. les vieux ensembles et les ensembles pour les familles).

Le pourcentage de travaux d'entretien reportés (à cause d'un manque de fonds budgétaires) est le plus élevé dans les vieux ensembles, les ensembles pour les familles et les ensembles pour lesquels l'étude sur l'état des lieux a donné des résultats insatisfaisants.

La majorité des gestionnaires d'ensembles sont responsables d'un parc de moins de 100 logements sociaux ou publics. Les gestionnaires de vieux ensembles pour les familles, qui sont en plus mauvais état que les autres ensembles, sont toutefois responsables de parcs plus grands.

Le nombre d'employés par 100 logements est aussi plus petit pour les vieux ensembles, les ensembles importants et les ensembles formés de tours ou d'une variété de bâtiments. Bien que des économies d'échelle puissent être associées à de grandes tours d'habitation, il est permis de se demander si les économies suffisent à justifier un nombre d'employés inférieur à celui qu'on retrouve dans les petits ensembles ou les ensembles formés de maisons individuelles, jumelées ou en rangée.

Dans les limites d'un budget donné et supposant que chaque ensemble doit faire l'objet d'un certain placement annuel, les budgets d'entretien et de M-A doivent être affectés selon les besoins des programmes de gestion immobilière de sorte que les ensembles et les logements qui présentent les besoins les plus grands reçoivent la plus forte part.

Les gestionnaires d'ensembles ont beaucoup d'expérience.

Les gestionnaires d'ensembles témoignent d'un nombre d'années considérable d'expérience à ce poste, en moyenne plus de six années, et la plupart d'entre eux l'ont acquise dans le cadre du programme de logement public. Seulement un dixième des gestionnaires sont des directeurs agréés des propriétés

immobilières (CPM) ou ont reçu une autre désignation ou accréditation. L'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique ont à elles seules presque tous les directeurs autorisés.

Ce ne sont pas tous les gestionnaires d'ensembles qui peuvent évaluer avec exactitude l'état de leur ensemble.

En comparant les évaluations de l'état des lieux faites par les gestionnaires d'ensembles et les inspecteurs, on trouve que 37 p. 100 des gestionnaires d'ensembles attribuent à leur ensemble une cote plus élevée que l'inspecteur, que 52 p. 100 lui attribuent la même cote que l'inspecteur et que 11 p. 100 lui donnent une cote plus basse.

Les gestionnaires d'ensembles auraient avantage à suivre une formation supplémentaire en gestion immobilière, en ce qui a trait aux normes visant l'état des lieux et à l'évaluation de l'état des ensembles.

Dans la plupart des ensembles de logement public, les locataires participent d'une certaine façon au fonctionnement, mais cette participation n'est pas concrétisée par l'intermédiaire de comités de locataires.

Seule dans une minorité d'ensembles, soit 13,7 p. 100, les locataires ne prennent part d'aucune façon au fonctionnement de leur ensemble. Dans la plupart des ensembles de logement public, la participation des locataires comprend l'entretien des terrains et des espaces publics, la mise sur pied d'activités récréatives ou sociales, la protection contre le vandalisme et le maintien de la sécurité dans l'ensemble. La participation au soutien administratif et à l'établissement d'un budget est beaucoup plus faible, et est signalée par seulement 10 p. 100 des ensembles.

Des réunions sont organisées entre le personnel de l'ensemble et les locataires, dans près de 40 p. 100 des ensembles, tandis que des réunions entre le personnel et les comités de locataires se produisent seulement dans 15,9 p. 100 des ensembles. Malgré une certaine participation des locataires dans la plupart des ensembles, ces chiffres indiquent qu'elle se fait habituellement sans l'organisation d'un comité. Les ensembles pour les personnes âgées et les grands ensembles de logement public sont les ensembles qui tiennent le plus souvent des réunions.

Les gestionnaires d'ensembles sont prêts à recevoir des conseils des locataires et sont en faveur de la formation de comités de locataires. Ils encouragent beaucoup moins la participation directe des locataires à la gestion des ensembles.

Les gestionnaires de 75 p. 100 des ensembles ont convenu qu'ils devraient être très attentifs aux conseils des différents locataires. De plus, les gestionnaires de plus de 60 p. 100 des ensembles ont convenu que des regroupements de locataires devraient exister pour fournir des conseils et des suggestions à l'équipe de gestion de l'ensemble.

Les gestionnaires de près de la moitié des ensembles de logement public ont convenu que les locataires ne devraient jouer aucun rôle dans la gestion de leur ensemble. Les gestionnaires d'ensembles s'y opposent davantage s'il s'agit d'une importante participation. Les gestionnaires de près de 80 p. 100 des ensembles se sont opposés à l'énoncé indiquant que les locataires devraient jouer un rôle important dans la gestion de leur ensemble.

Les gestionnaires d'ensembles appuient les réunions des locataires dans un peu plus du quart des ensembles de logement public.

La direction fournit du soutien (par ex., salles de réunion, matériel) pour les réunions de locataires dans plus d'un quart des ensembles de logement public, soit plus de la moitié des logements publics. Cette aide est plus courante dans les ensembles pour les personnes âgées et les grands ensembles de logement public.

Des salles de réunion sont disponibles et satisfaisantes dans environ la moitié des ensembles de logement public.

Les gestionnaires d'ensembles ont jugé que les salles de réunion étaient satisfaisantes dans un peu plus de la moitié des ensembles de logement public, soit près de 70 p. 100 de tous les logements publics. Les salles de réunion ne sont pas satisfaisantes dans 7 p. 100 des ensembles, soit 8,8 p. 100 de tous les logements, ou ne sont simplement pas disponibles dans 38,7 p. 100 des ensembles, soit 21,5 p. 100 des logements. Des salles de réunion sont davantage disponibles dans les ensembles de personnes âgées et les grands ensembles.

Les locataires sont généralement satisfaits de la façon dont leur ensemble est géré.

Plus de 80 p. 100 des locataires sont satisfaits de la façon dont leur ensemble est géré en général. Cependant, les locataires sont moins satisfaits de certains aspects de la gestion. Plus particulièrement, les locataires ont exprimé la plus grande insatisfaction concernant la gestion des questions de sécurité et la vitesse de traitement des demandes. De plus, le degré d'insatisfaction était plus élevé chez les familles que chez les personnes âgées, quand à la gestion de l'ensemble.

Le degré de satisfaction des locataires ne varie pas selon leur niveau de participation, mais les locataires désirent jouer un plus grand rôle dans la gestion de leur ensemble.

Aucune relation causale ne peut être établie entre le degré de participation et le degré de satisfaction relativement à la gestion de l'ensemble puisqu'on ne sait toujours pas si l'insatisfaction des locataires encourage leur participation.

Sans tenir compte de leur niveau actuel de participation, environ un tiers des locataires sont en faveur d'une plus grande participation à la gestion de leur ensemble. La majorité des locataires décidés souhaite une participation plus importante, mais plus d'un tiers des locataires interrogés n'ont exprimé aucune opinion.

On doit étudier plus à fond la possibilité de promouvoir une plus grande participation des locataires à la gestion des ensembles de logement public. De plus, du soutien et de la formation doivent être fournis aux gestionnaires d'ensembles pour qu'ils s'adaptent aux changements que cette participation entraîne sur le cadre de gestion des logements publics.

Tous les logements publics ne sont pas utilisés

Plus de 6 p. 100 des logements avaient été inoccupés durant au moins un mois pendant l'année qui a précédé l'enquête, ce qui représente une perte possible équivalant à plus de 1 000 logements par année. Les raisons les plus fréquemment évoquées pour cette situation étaient l'absence de besoin, l'état matériel et l'absence de parallèle entre les logements offerts et les besoins. Les taux d'inoccupation étaient plus élevés dans les régions rurales où la sous-utilisation est essentiellement attribuable au faible besoin de logements publics. Les taux d'inoccupation étaient supérieurs à la moyenne dans les ensembles offrant des installations et des services insatisfaisants, ou situés à proximité d'immeubles abandonnés ou dangereux.

La sous-utilisation des ensembles, particulièrement dans les régions rurales, révèle l'importance de bien évaluer le besoin et la demande de logements sociaux. Les analyses du besoin et de la demande relatifs à l'administration de nouveaux logements sociaux et aux ensembles existants doivent être approfondies, et comprendre le contrôle des taux d'inoccupation dans les ensembles existants.

En ce qui concerne l'inoccupation associée au roulement des locataires, près de 77 p. 100 des logements étaient prêts à être occupés moins de 14 jours après le départ des locataires.

Le roulement des locataires a été traité de façon efficace dans la plupart des ensembles, entraînant une légère perte de mois d'occupation pour le parc; toutefois, les méthodes relatives au roulement des logements d'une partie du parc pourraient encore être améliorées.

La conversion des logements est coûteuse.

La conversion s'est révélée une solution très coûteuse au problème de sous-utilisation du parc. De plus, la conversion des logements pourrait entraîner une nette diminution du nombre total de logements car bon nombre de conversions visent l'agrandissement de petits logements. Bien que les logements devant être convertis n'attirent pas beaucoup les locataires, les taux d'inoccupation sont encore bas et les logements sont généralement en bon état. Le coût de la conversion d'un studio en un logement d'une chambre est estimé à 20 000 $.

D'autres options, tel le changement de locataire (p. ex. des personnes seules non âgées dans des studios) ou le changement de la destination (p. ex. une infirmerie dans un studio) devraient être envisagées avant la conversion.

En 1986, les dépenses totales relatives au programme ont dépassé un milliard de dollars.

En 1986, les dépenses totales du programme ont dépassé un milliard de dollars (5 545 $ par logement). Toujours en 1986, des revenus de presque 500 millions de dollars (2 450 $ par logement) se sont soldés par un déficit de fonctionnement d'environ 600 millions de dollars (3 098 $ par logement). La part de ce déficit de fonctionnement assumée par la SCHL s'élevait à 329 millions de dollars (1 698 $ par logement).

Seulement une faible partie des dépenses actuelles du programme sont consacrées à la réparation et la restauration du parc. L'amortissement et les taxes représentent actuellement environ la moitié des dépenses annuelles totales du parc.

Plus de 37 p. 100 des dépenses totales sont consacrées à l'amortissement (2 078 $ par logement). Les impôts (780 $ par logement), les services publiques (721 $ par logement) et l'administration (321 $ par logement) représentent encore 33 p. 100 de toutes les dépenses, laissant moins d'un tiers des dépenses totales pour le fonctionnement (794 $ par logement), l'entretien (409 $ par logement) ainsi que la modernisation et l'amélioration (458 $ par logement).

À mesure que prend fin la période d'amortissement des prêts hypothécaires, la proportion des budgets d'ensemble consacrée aux paiements de principal et d'intérêts diminuera. Toutefois, il faudra de 20 à 30 ans avant que les effets de l'arrivée à terme des prêts hypothécaires se fassent sentir.

À mesure que prend fin la période d'amortissement des différents prêts hypothécaires et que ceux-ci sont remboursés en entier, la proportion des dépenses de fonctionnement totales requises pour l'amortissement commencera à diminuer. La plupart des périodes d'amortissement ont été fixées à 50

ans. Par conséquent, il faudra de 20 à 30 ans avant que les effets de l'arrivée à terme des prêts hypothécaires se fassent sentir de façon importante. Les prêts hypothécaires d'environ 12 p. 100 de tous les ensembles seront remboursés intégralement d'ici 2019; les prêts hypothécaires de deux tiers des ensembles seront remboursés en entier d'ici 2029.

Le programme de logement public vise bien les ménages à faible revenu.

Le programme vise bien les ménages à faible revenu; 96,1 p. 100 des clients déclarent des revenus inférieurs au plafond de revenu déterminant les besoins impérieux de la région qu'ils habitent.

Bien que le programme soit bien ciblé, un peu moins de 40 p. 100 des locataires de logements publics ont toujours des besoins impérieux.

Malgré l'aide fournie par le programme de logement public, 39,9 p. 100 des ménages interrogés continuent d'avoir des besoins impérieux. Environ deux tiers des personnes considérées comme ayant des besoins impérieux ont des problèmes d'abordabilité seulement (c.-à-d. que leurs frais d'hébergement sont égaux ou supérieurs à 30 p. 100 de leur revenu). De plus, 12,1 p. 100 des clients occupent des logements abordables et convenables, mais qui nécessitent d'importantes réparations, tandis que 4,5 p. 100 n'ont que des problèmes relatifs à la taille du logement. Environ un cinquième des locataires ont plus d'un problème. Un plus grand nombre de résidents de logements publics ayant des besoins impérieux se trouvent en Colombie-Britannique (71,8 p. 100) et au Nouveau-Brunswick (68,9 p. 100).

Étant donné les problèmes d'abordabilité détectés, un examen des diverses échelles de loyer actuellement utilisées est justifié, tout comme leur méthode d'application.

Des différences fondamentales existent entre les ensembles pour les familles et les ensembles pour les personnes âgées.

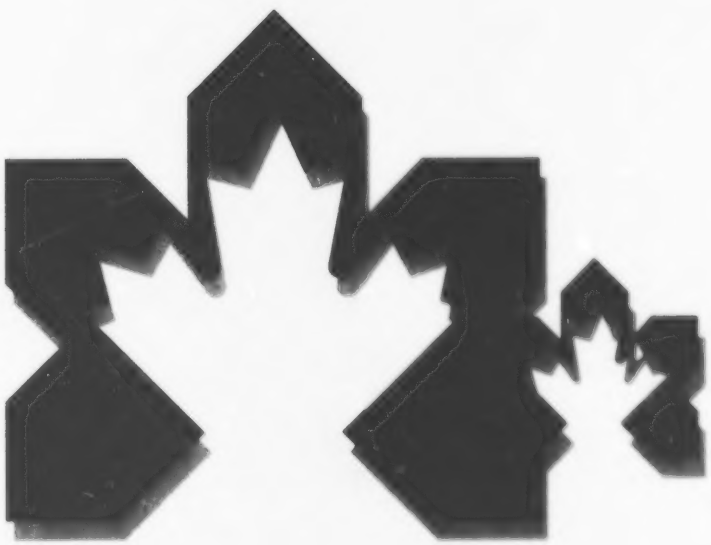
D'importantes différences existent entre les ensembles de logement pour les familles et les ensembles de logement pour les personnes âgées relativement aux caractéristiques des clients, à l'état physique du parc, à la satisfaction et à la qualité de vie des clients, à la gestion de l'ensemble et aux frais de fonctionnement.

Du point de vue de la planification des programmes, de l'établissement des budgets et du contrôle, il est contre-indiqué de traiter le programme de logement public comme un programme unique. Le parc de logements publics pour les personnes âgées doit être considéré comme une composante distincte du parc de logements publics destinés aux familles.

SCHL CMHC
Question habitation, comptez sur nous

Programme de logement public

Rapport de l'évaluation de programme



Canada

Also available in English

ÉVALUATION DU PROGRAMME DE LOGEMENT PUBLIC

Division de l'évaluation de programme

Société canadienne d'hypothèques et de logement

Avril 1990

TABLE DES MATIÈRES

		PAGE
I	INTRODUCTION	1
II	CARACTÉRISTIQUES DU PARC DE LOGEMENTS PUBLICS	13
III	PROFIL DES OCCUPANTS DE LOGEMENTS PUBLICS	28
	ÉTAT DU PARC DE LOGEMENTS PUBLICS	
IV	APERÇU DE L'ÉTUDE SUR L'ÉTAT DES LIEUX	40
V	ESTIMATIONS NATIONALES DE L'ÉTAT DU PARC DE LOGEMENTS PUBLICS	50
VI	FACTEURS DÉTERMINANT L'ÉTAT DU PARC	63
VII	NÉCESSITÉ DE MODIFIER LE PARC DE LOGEMENTS PUBLICS : TRANSFORMATION, ADAPTATION ET RÉAMÉNAGEMENT	89
VIII	DEGRÉ DE MAINTIEN PAR LE PROGRAMME D'UN PARC SUFFISANT DE LOGEMENTS PUBLICS	105
IX	INCIDENCE POSSIBLE DU VIEILLISSEMENT DU PARC SUR SON ÉTAT	121
	LA VIE DANS LES LOGEMENTS PUBLICS	
X	CIBLAGE DE L'AIDE, ABORDABILITÉ DU LOGEMENT ET BESOINS IMPÉRIEUX	127
XI	SATISFACTION ET QUALITÉ DE VIE DE LA CLIENTÈLE	156
XII	INCIDENCE DE LA COLLECTIVITÉ SUR L'UTILISATION DU LOGEMENT PUBLIC	187

PAGE

GESTION DU PARC DE LOGEMENTS PUBLICS

XIII	RENDEMENT DE GESTION AU NIVEAU DES ENSEMBLES	193
XIV	RENDEMENT DE GESTION : AIDE PROVINCIALE ET TERRITORIALE	235
XV	COÛT DU PROGRAMME	259
XVI	LE LOGEMENT PUBLIC AU CANADA - PRINCIPALES CONSTATATIONS ET CONSÉQUENCES	295
ANNEXES		311

I INTRODUCTION

Le gouvernement fédéral compte deux programmes d'aide au logement public. D'abord, l'article 79 de la Loi nationale sur l'habitation permet à la SCHL de partager avec les provinces et les territoires les frais de premier établissement et de fonctionnement courant du parc de logements publics. Sous ce régime, la Société finance le programme dans une proportion de 75 p. 100. Dans le cadre d'un second programme, l'organisme peut consentir des prêts à 90 p. 100 aux provinces et aux territoires (article 81 de la Loi) et absorber la moitié de tous les déficits de fonctionnement (article 82)[1].

De 1949, année du financement du premier ensemble de logement public, à 1985, année où a cessé toute construction dans le cadre de ce programme, on a construit plus de 205 000 logements et 4 800 ensembles d'habitation, qui représentent plus de 40 p. 100 du parc actuel de logements sociaux du gouvernement fédéral. Malgré l'absence de nouveaux engagements, la gestion de ce parc continue à intervenir pour 30 p. 100 des dépenses de la SCHL au titre du logement social, soit environ 450 millions de dollars par an. Auparavant consacrées à la construction de nouveaux logements sociaux, les ressources du programme sont aujourd'hui affectées à la "gestion immobilière" d'un grand parc national d'habitations, qui constitue une importante source de logements pour les ménages nécessiteux. D'un point de vue purement financier, le parc de logements publics est un précieux investissement que l'on aurait beaucoup de difficulté à remplacer.

L'évaluation portera sur un large éventail de questions relatives à l'état matériel et au cadre social du parc de logements publics, à la gestion matérielle, financière et administrative de celui-ci et à la clientèle du programme.

A. Contexte de l'étude

Depuis son démarrage en 1949, le programme de logement public a souvent attiré l'attention du public sur des questions comme celle de l'acceptation populaire des ensembles d'habitation présentant une image "négative". On a fréquemment stigmatisé les locataires des ensembles de logement public, et la population avoisinante s'est souvent inquiétée de l'implantation d'ensembles en son sein et s'y est parfois directement opposée. Pour leur part, les locataires ont soulevé des questions au

---

[1] Dans le cadre de l'exercice récent de refonte des lois, on a renuméroté les articles 40, 43 et 44. Les numéros sont maintenant 79, 81 et 82.

sujet de la qualité du milieu de vie dans les ensembles de logement public.

En 1984, la SCHL menait à bien le premier grand "remodelage" d'un ensemble de logement public à Régina (Regent Court) pendant que se multipliaient les questions soulevées par le programme. On s'attachait de plus en plus à l'état matériel du parc et on citait plusieurs facteurs de détérioration, dont le vieillissement, l'évolution des normes du bâtiment, le manque de soins des locataires et l'insuffisance de l'entretien. En 1986, la Société entreprenait de remodeler un autre ensemble de logement public à Halifax (Uniacke Square). D'autres provinces relevaient, dans leur parc de logements, les ensembles pour lesquels un remodelage serait à envisager.

Le gouvernement fédéral et les provinces s'intéressaient de plus en plus à la gestion globale du parc de logements publics. En 1986, les ministres du logement fédéral, provinciaux et territoriaux ont jugé que l'entretien, la conservation et la gestion d'ensemble du parc existant de logements sociaux, et notamment du parc de logements publics, étaient hautement prioritaires.

Faute de renseignements sur l'état général du logement public, il a été impossible d'étudier de nouvelles stratégies permettant de remédier systématiquement à la détérioration du parc. C'est pourquoi le Comité de gestion de la SCHL a autorisé en août 1987 une évaluation du programme de logement public.

Par souci de dresser un bilan des activités et de leurs résultats, les auteurs de l'étude ont voulu voir à quel point le programme atteint actuellement ses objectifs (fixés par le gouvernement) et à quel prix. L'évaluation dresse en outre le cadre d'un exercice d'examen de politiques et de consultation sur les possibilités qui s'offrent pour l'avenir en matière de gestion du parc de logements publics.

B. Sources de données

Pour les besoins de cette évaluation, nous avons procédé à diverses collectes et compilations de données.

a) Inspections des lieux

Comme pour un certain nombre d'études d'état des lieux réalisées dans le passé en Angleterre et aux États-Unis, on a mis au point et essayé au préalable une méthode précise d'évaluation de l'état des habitations, surtout dans le cas des immeubles de grande hauteur (tours d'habitation). Les inspecteurs de la SCHL chargés de l'enquête ont réalisé un second projet pilote dans le cadre d'un programme d'initiation de trois jours. Des immeubles, des emplacements et des logements d'un échantillon de 1 000 ensembles de logement public ont fait l'objet d'une

inspection. (L'annexe A donne les caractéristiques de l'échantillon pour l'étude sur l'état des lieux.)

b) Enquête sur la clientèle

On a étudié un échantillon de 3 500 locataires habitant dans les ensembles d'habitation inspectés. Pour cette enquête dont le taux de réponse a été de 80 p. 100, on a utilisé un questionnaire postal et assuré un suivi téléphonique. En plus de recueillir des renseignements sur les caractéristiques de la clientèle et les logements qu'elle occupe, on a demandé aux locataires de faire part de leurs observations sur l'état général de leur ensemble, sa gestion et la qualité de la vie qu'on y mène. (L'annexe A donne les caractéristiques de l'échantillon pour l'enquête auprès des locataires de logements publics.)

c) Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles

Les gestionnaires des 4 800 ensembles d'habitation dénombrés ont tous été priés de répondre à un questionnaire postal portant sur les aspects suivants : caractéristiques de l'ensemble et du quartier, état des lieux et problèmes sociaux, pratiques de gestion sociale et matérielle, nécessité d'ajouts et d'améliorations dans les ensembles et caractéristiques des gestionnaires. Les offices municipaux d'habitation ont participé à la réalisation de cette enquête dont le taux de réponse a été de 85 p. 100. (L'annexe A donne les caractéristiques de l'échantillon pour l'enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public.)

d) Directives et procédures des provinces et des territoires

Dans le cadre de l'exercice d'évaluation des programmes de gestion immobilière des provinces et des territoires et de l'importance de l'aide apportée aux offices municipaux d'habitation, on a demandé à tous les organismes provinciaux et territoriaux de communiquer leurs documents de directives et de procédures. On a aussi effectué une enquête par suivi téléphonique auprès des administrateurs provinciaux et territoriaux de programme de logement public.

e) Études de cas concernant les besoins de transformation, d'adaptation ou de réaménagement

Pour remédier à un manque de compréhension des questions relatives aux grands travaux d'amélioration du logement public, on a réalisé huit études de cas. Les ensembles d'habitation étudiés variaient sur le plan de l'âge, de la taille et de la nature, ainsi que du type de clientèle et de collectivité. On a recueilli des renseignements généraux sur les divers ensembles et employé à cette fin plusieurs moyens (plan des lieux, visites et interviews sur place). Un groupe de spécialistes des

questions techniques de gestion de logement social ont examiné les résultats des études de cas avant qu'on y mette la dernière main.

f) Données sur les dépenses de fonctionnement

Il importe de s'attacher aux tendances des dépenses pour bien comprendre l'état du parc et l'incidence de la gestion financière sur le programme. On a rassemblé, vérifié, codé et informatisé les dossiers "manuels" de la SCHL. Pour la période 1979-1986, la base d'information décrit tous les ensembles d'habitation et, pour 1971-1978, les seuls ensembles inspectés.

g) Données sur les caractéristiques des ensembles

On a dû créer une base d'information sur les caractéristiques des ensembles à cause de la piètre qualité des données dont on disposait sur des aspects fondamentaux comme le nombre total de logements, la répartition des ensembles selon le type et le nombre de chambres à coucher. On avait en outre besoin de données pour le tirage d'échantillons dans le cadre des inspections et des enquêtes sur les gestionnaires et les locataires d'ensembles. Les provinces et les territoires ont fourni en grande partie les données initiales. Là où il n'y en avait pas, on s'est reporté aux dossiers non informatisés de la SCHL. On a réuni, vérifié (dans la mesure du possible), codé et informatisé les données.

C. Participation provinciale et territoriale

Bien que la SCHL soit appelée à consentir des prêts ou à fournir des capitaux en vue de la construction ou de l'acquisition de logements publics et continue à absorber en partie les déficits de fonctionnement des programmes, les provinces et les territoires assurent la gestion quotidienne des activités. C'est pourquoi la Société a veillé à s'assurer l'appui et la collaboration étroite des représentants provinciaux et territoriaux au moment d'entreprendre son évaluation. Elle a également informé les intéressés du déroulement de l'exercice et sollicité régulièrement l'avis des provinces et des territoires. Comme elle doit se soucier de l'entretien, de la conservation et de la gestion globale du parc existant de logements sociaux (publics), elle a collaboré de près avec le Sous-comité fédéral-provincial-territorial sur le logement existant.

D. Structure du rapport

Comme la SCHL ne s'occupe plus de construction de nouveaux ensembles dans le cadre du programme de logement public, il ne s'agira pas dans cette évaluation de dresser le bilan de la réalisation de ce programme dans le passé, mais plutôt de juger du programme en place de "gestion de portefeuille" ou de "gestion immobilière" du parc de logements publics.

Il ne s'agira pas non plus d'établir à nouveau la nécessité d'un programme subventionné de logement social. On n'a qu'à voir les résultats d'évaluations récentes pour se rendre compte qu'on dispose de toute l'information nécessaire.

Cette évaluation visera quatre grandes catégories de questions correspondant à celles qu'énonce le rapport de planification d'août 1987 :

a) L'évaluation de l'état matériel du parc commence par une description de ses principales caractéristiques. Elle s'attache ensuite à la mesure dans laquelle le programme continue à procurer des logements convenables et aborde les questions suivantes : évaluation (par cotes) de l'état des lieux, coût des travaux de réparation ou de remplacement, nécessité d'ajouts, de transformations, d'adaptations et de réaménagements. L'évaluation comporte une projection à long terme de l'état des ensembles, ainsi qu'une analyse des facteurs qui influencent l'état matériel.

b) Dans l'étude du cadre social et de la clientèle, on établit d'abord les caractéristiques des locataires d'ensembles de logement public, et notamment l'importance des besoins d'aide au logement. On examine ensuite la qualité de vie, les problèmes sociaux, l'acceptation de la collectivité et le degré de satisfaction générale des locataires. En outre, on évalue la mesure dans laquelle le logement public est devenu une solution permanente en matière d'hébergement pour la plupart des locataires.

c) On regroupe dans une deuxième catégorie les questions de rendement ou d'efficacité de gestion. L'examen des directives et des procédures adoptées par les provinces et les territoires permet de juger de l'étendue de l'aide qu'apportent les autorités provinciales et territoriales aux offices municipaux d'habitation, des efforts d'optimisation de l'état des logements, de la planification de gestion et des relations avec les locataires, ainsi que du rôle et des responsabilités des gestionnaires. Au niveau des ensembles d'habitation, l'examen de l'efficacité de la gestion vise les caractéristiques des gestionnaires, la constatation et la planification des dépenses d'entretien et de M-A (modernisation et amélioration), la souplesse de l'offre de logements, la connaissance que peut avoir le gestionnaire de l'état des ensembles dont il s'occupe et la participation des locataires à la gestion du logement public.

d) Les frais de fonctionnement sont étroitement liés au rendement de gestion et à l'état matériel des ensembles. On présente un profil des dépenses de fonctionnement de 1979 à 1986, puis on étudie les différences pour chacun des sous-articles du budget à l'aide de variables explicatives clés. Les facteurs qui contribuent aux dépenses de fonctionnement élevées sont également abordés.

E. Contexte du programme

Historique du programme de logement public

Le logement social subventionné par les pouvoirs publics au Canada est né en 1938 de l'adoption de la première Loi nationale sur l'habitation, qui prévoyait entre autres la création d'un programme fédéral de logement pour les ménages à faible revenu. Plus précisément, le programme devait aider les offices municipaux d'habitation, les sociétés immobilières (compagnies de logement) à dividendes limités et les associations de logement sans but lucratif à construire des ensembles d'habitation à loyer modique destinés à des familles à revenu faible ou modéré et où les loyers seraient inférieurs aux prix du marché. En contrepartie de prêts fédéraux directs à long terme (à 90 p. 100 des dépenses) consentis à des taux préférentiels, les organismes en question devaient limiter le rendement de leur investissement à 5 p. 100 au maximum et les loyers pratiqués ne devaient pas dépasser 20 p. 100 du revenu familial.

Ce n'est que lorsqu'on a modifié en 1949 la Loi nationale sur l'habitation qu'on a créé le premier programme de "logement public", baptisé le Programme fédéral-provincial de logement public en vertu de l'article 79. C'est par ce programme qu'on a mis en place les mécanismes d'association du fédéral et des provinces en vue de l'acquisition et de l'aménagement de terrains, et de la conception, de la construction et du fonctionnement d'ensembles de logement public. Le régime d'association prévoyait que le fédéral prendrait en charge 75 p. 100 des frais d'établissement et des déficits de fonctionnement et les provinces, le reste. Comme propriétaire majoritaire, la SCHL a assumé la responsabilité de l'approbation, de la planification et de la conception d'ensembles de logement public, tandis que les provinces se chargeaient dans la plupart des cas des tâches d'administration et de gestion générale des ensembles et de la clientèle du programme. Au début, la participation provinciale a été peu enthousiaste et faible. La contribution de certaines provinces n'a jamais pris des proportions appréciables pendant la durée du programme. En plus de permettre de relever la qualité de l'hébergement des ménages à faible revenu, le programme de l'article 79 a donné à certaines provinces les moyens de réaménager des zones d'habitation tombées en décrépitude.

La façon dont était conçu et appliqué le programme fédéral-provincial de l'article 79 a fait s'interroger les gens sur son efficacité globale. D'abord, les provinces ne semblaient pas désireuses -- en grande partie pour des raisons financières et organisationnelles -- de s'attaquer aux problèmes de logement des populations urbaines. On jugeait que le rôle restreint des provinces et des territoires dans l'association contribuait à garder les engagements provinciaux et territoriaux à de bas

niveaux et on y voyait, par conséquent, un obstacle. On pensait qu'un accroissement des responsabilités des provinces et des territoires résoudrait le problème. De plus, le programme de l'article 79 avait enlevé aux municipalités toute possibilité de jouer un rôle important dans la mise en place du parc de logements publics. Et pourtant, ces mêmes municipalités sont souvent le plus touchées quand des avantages ou des difficultés se présentent.

Les modifications apportées en 1964 à la LNH ont apporté une solution à ces problèmes en établissant un nouveau programme, le programme "ordinaire" de logement public en vertu des articles 81 et 82. La même révision donnait naissance au Programme de logement public financé par les provinces en vertu de l'article 82. Sous le régime de l'article 81, la SCHL consentait des prêts aux municipalités et aux provinces et territoires jusqu'à concurrence de 90 p. 100 du coût des immobilisations au titre d'ensembles de logement public. L'article 82 autorisait la Société à absorber la moitié des déficits de fonctionnement des ensembles sur une période d'au plus 50 ans. L'intérêt et la participation des provinces se sont accrus avec ce nouveau programme, les frais de premier établissement des ensembles d'habitation n'étant plus que de 10 p. 100 (contre 25 p. 100 pour le programme de l'article 79) pour les provinces et les territoires et ceux-ci conservant la propriété des logements construits (ce que ne permettait pas le programme de l'article 79). Toutefois, la part provinciale et territoriale dans les déficits de fonctionnement avait été portée de 25 à 50 p. 100. Le regain de faveur considérable des programmes de la LNH a fortement incité les provinces et les territoires à créer leurs propres organismes de logement.

La Commission fédérale d'étude sur le logement et l'aménagement urbain (Commission Hellyer) de 1969 a critiqué la qualité matérielle des ensembles de logement public de grande taille et à forte densité d'occupation qui voyaient le jour dans les grands centres urbains et s'interrogeait sur la qualité de la vie qu'on y menait.

En réaction à cette critique, on a lancé en 1970 des directives qui ramenaient de 30 p. 100 à 25 p. 100 le rapport maximum loyer-revenu afin de permettre aux locataires à revenu plus élevé de rester en logement public et de stabiliser ce secteur de l'habitation.

L'aide directe LNH aux groupes à faible revenu avait augmenté et le parc de logements publics continuait à s'étendre, mais le nombre de familles, de particuliers et de personnes âgées à faible revenu et ayant besoin d'aide demeurait élevé. Les problèmes sociaux se multipliaient dans les grands ensembles d'habitation, nourrissant les réactions négatives au logement public. Ces problèmes, joints à la montée des déficits de fonctionnement dans le secteur du logement public, ont fortement incité le gouvernement fédéral à envisager d'autres façons

d'assurer l'hébergement des gens à faible revenu. En 1973, on instituait les programmes de logement sans but lucratif (article 27) et de logement coopératif (article 61).

On a délaissé le logement public principalement à cause de l'importance des frais d'immobilisations que le gouvernement devait engager directement pour la construction d'ensembles de logement public. Les programmes de logement sans but lucratif et de logement coopératif en vertu de l'article 95 s'appuyaient sur les capitaux du secteur privé et offraient une solution de rechange au logement public. En 1978, on a mis fin au programme ordinaire (articles 81 et 82) et au programme de logement financé par les provinces (article 82), sauf dans les Territoires du Nord-Ouest où on les conservait jusqu'à la fin de 1983. On a limité l'application de l'article 79 aux provinces et aux territoires qui en avaient exploité les dispositions pendant la dernière décennie (Terre-Neuve, Nouveau-Brunswick, Île-du-Prince-Édouard, Nouvelle-Écosse, Saskatchewan et Territoires du Nord-Ouest). Une fois mis en place les programmes de logement social actuels en 1986, on n'a plus pris de nouveaux engagements en vertu de l'article 79. On se sert maintenant des dispositions de l'article 95 pour construire des ensembles de logement social destinés entièrement aux ménages à faible revenu.

C'est vers la fin des années 1970 que le gouvernement fédéral a entrepris de rationaliser le programme de logement public et de le simplifier sur le plan administratif. On a notamment amélioré les mécanismes de budgétisation et de règlement des demandes du programme. Sous sa forme non simplifiée, le programme exigeait que l'on prépare un budget pour chaque ensemble. Les provinces et les territoires étaient appelés à examiner ces budgets individuels d'ensembles et à les soumettre à l'approbation de la SCHL. Grâce à l'exercice de simplification, les autorités provinciales et territoriales présentent uniquement des budgets globaux de parc à la Société.

Comme nous l'avons signalé plus haut, on s'intéresse de plus en plus à l'état matériel du parc existant de logements publics. Cette question et celle des dépenses administratives au titre du logement public ont été abordées à la conférence des ministres du logement de juillet 1986. C'est ainsi qu'on a constitué le Sous-comité fédéral-provincial-territorial de l'entretien et de la préservation des logements existants. On a jugé à cet égard que le programme de logement public présentait un grand intérêt à cause de l'étendue du parc de logements publics et des dépenses que les autorités consacraient tous les ans à ce parc. Les plans stratégiques récents de la SCHL mettent également l'accent sur une amélioration de la "gestion de portefeuille" de ce même parc.

À la Société, l'administration du programme de logement public est depuis toujours une responsabilité du Bureau national. Toutefois, la Division de la gestion du portefeuille pour les

programmes compte beaucoup sur l'aide des bureaux extérieurs, surtout pour les prises de contact et les recommandations de modernisation et d'amélioration. L'examen des fonctions au Bureau national, réalisé par la SCHL en 1986, a confirmé les possibilités de délégation à ces bureaux extérieurs des tâches d'administration interne du programme de logement public. Le transfert des activités administratives quotidiennes aux bureaux extérieurs de la Société, notamment, l'étude des budgets et le règlement des demandes, est en bonne voie.

Description du programme

Voici une brève description des principales caractéristiques du programme de logement public. On a cessé, le 31 décembre 1985, de prendre de nouveaux engagements dans le cadre de ce programme. Nous nous attacherons néanmoins non seulement à la période actuelle de fonctionnement, mais aussi au stade antérieur de la production, car plusieurs des questions d'évaluation dégagées viennent des premières étapes de conception et de construction des ensembles.

Programme fédéral-provincial de l'article 79

En vertu de l'article 79 de la LNH, la SCHL et les gouvernements provinciaux et territoriaux ont conclu des accords de construction ou d'acquisition d'ensembles de logement public.

Le fédéral et les autorités provinciales et territoriales partageaient les frais d'immobilisations dans des proportions respectives de 75 et de 25 p. 100. Provinces et territoires pouvaient à leur tour demander aux municipalités de fournir une partie de leur part de 25 p. 100. L'amortissement se faisait sur une période maximum de 50 ans à des taux d'intérêt convenus par les gouvernements associés.

Les déficits de fonctionnement des ensembles d'habitation relevant de l'article 79 sont partagés sur une base semblable à celle de la répartition des frais d'immobilisations. Les offices municipaux d'habitation (ou leur équivalent) créées par les provinces et les territoires sont chargées de la gestion des ensembles.

Le calcul des loyers exigés des occupants est fondé sur une échelle fédérale ou provinciale-territoriale de loyers proportionnés au revenu et correspond généralement à au plus 25 p. 100 du revenu du ménage (sauf en Colombie-Britannique et au Nouveau-Brunswick, où la limite supérieure a été portée à 30 p. 100). Les subventions fédérales se calculent d'après l'échelle produisant les recettes les plus élevées.

Programme ordinaire des articles 81 et 82 et programme de logement financé par les provinces de l'article 82

En vertu de l'article 81 de la LNH, la SCHL a consenti des prêts à long terme aux provinces, aux territoires, aux municipalités ou aux organismes de logement public en vue de la construction ou de l'acquisition d'ensembles de logement public. Les prêts ne pouvaient dépasser 90 p. 100 des frais d'immobilisations approuvés et la période d'amortissement était d'au plus 50 ans. Provinces, territoires, municipalités et organismes de logement public administrent ces ensembles et en sont propriétaires. Dans le cas du programme de logement financé par les provinces (en vertu de l'article 82), les provinces et les territoires assurent tout le financement des ensembles (c'est-à-dire sans prêts accordés en vertu de l'article 81).

L'article 82 de la LNH prévoit un partage égal des déficits de fonctionnement par le fédéral et les autorités provinciales et territoriales dans le cadre d'un accord de mise en oeuvre fédéral-provincial.

Le calcul des loyers exigés des occupants est fondé sur les mêmes échelles fédérales, provinciales ou territoriales des loyers proportionnés au revenu (programme fédéral-provincial de l'article 79). Pour le calcul des déficits de fonctionnement absorbés par le fédéral au moyen de subventions, on se reporte à l'échelle produisant les recettes les plus élevées.

Objectifs du programme

Les objectifs du programme de logement public ont été énoncés au stade de la production et figurent dans le Manuel des directives et méthodes de la SCHL en matière d'application de programme. Voici comment se présentent ces objectifs, qui laissent d'importants éléments de chevauchement entre sous-programmes :

Programme fédéral-provincial relevant de l'article 79

1. Fournir des logements convenables aux particuliers et aux familles à faible revenu selon leurs moyens financiers.

2. Produire des logements publics de la manière la plus efficiente et la plus efficace possible et à un coût raisonnable pour les gouvernements concernés.

3. Partager avec les provinces la différence entre les loyers versés selon l'échelle des loyers et les frais réels d'amortissement et de fonctionnement des ensembles.

Programme ordinaire relevant des articles 81 et 82

1. Fournir des logements convenables, sûrs et hygiéniques à des particuliers et des familles à faible revenu selon leurs besoins constatés et à des loyers abordables.

2. Augmenter le parc de logements mis à la disposition des gens à faible revenu.

3. Assurer un hébergement qui intègre le plus efficacement possible les occupants de logement public à la collectivité.

4. Produire des logements publics de la manière la plus efficiente et la plus efficace possible et à un coût raisonnable pour les gouvernements concernés.

Programme de logement financé par les provinces en vertu de l'article 82

1. Fournir des logements convenables aux particuliers et aux familles à faible revenu selon leurs moyens financiers.

2. Partager avec les provinces la différence entre les loyers versés selon l'échelle des loyers et les frais réels d'amortissement et de fonctionnement des ensembles.

Il convient de noter qu'il n'existe pas d'objectifs de programme officiels pour l'administration courante du programme de logement public. Toutefois, compte tenu de la nouvelle orientation "gestion immobilière" qui vaut pour l'ensemble de ce programme, la Division de la gestion du portefeuille pour les programmes (DGPP) a repris les objectifs initiaux axés sur la "production" dans sa procédure administrative interne. Cette reformulation de buts n'a pas donné lieu à l'élaboration de nouveaux objectifs. On a simplement retranché les objectifs initiaux relatifs à l'application et modifié légèrement l'énoncé des autres buts. Les objectifs actuels de gestion énoncés dans la procédure administrative de la DGPP s'appliquent aussi bien au programme fédéral-provincial relevant de l'article 79 qu'au programme ordinaire relevant de l'article 82.

1. Héberger les particuliers et les familles à faible revenu à des loyers correspondant à leurs moyens financiers.

2. Partager avec les provinces la différence entre les loyers versés selon l'échelle des loyers et les frais réels d'amortissement et de fonctionnement des ensembles.

Plusieurs objectifs administratifs d'application ont été établis selon les circonstances. Ainsi, le premier objectif du plan de travail de 1987 de la Division de la gestion du portefeuille pour les programmes de la SCHL est d'améliorer en général l'administration et la gestion proprement dite des parcs de logements publics et de logements pour les ruraux et les autochtones de la Société.

Il importe de noter qu'on n'a pas fait jusqu'ici d'efforts complets et systématiques pour réévaluer et reformuler les objectifs du programme de logement public en fonction du passage d'une période de production (aujourd'hui révolue) à une période de gestion.

Dans le même ordre d'idées, on notera qu'il n'existe pas au niveau fédéral de manuels de directives et méthodes pour le programme de logement public. Étant donné l'absence de manuels visant la gestion du parc, d'autres documents ont été produits, puis communiqués aux provinces et au personnel de la SCHL. Le plus important est le document sur la simplification qui a fait l'objet de pourparlers au début des années 1980. En 1985, la SCHL a produit des guides administratifs à usage interne. En 1988, les bureaux provinciaux de la SCHL ont reçu un document destiné à les aider à la décentralisation de l'administration du logement public.

F. Sommaire

L'évaluation du programme de logement public répond à un certain nombre de questions sociales et matérielles qui ont commencé à se poser depuis l'adoption du programme en 1949. Vu les inquiétudes suscitées récemment par la grave détérioration de certains ensembles d'habitation, il faut qu'on se renseigne sur l'état du parc de logements et ses possibilités de remodelage, information qui servira de base à tout exercice de consultation et d'élaboration de politiques concernant la gestion et la revitalisation du parc de logements publics.

Plusieurs enquêtes consacrées à une série de questions clés ont eu lieu et des bases de données ont été constituées. Les principales sources de données ont été les suivantes : inspections d'immeubles, de logements et d'emplacements effectuées dans 1 000 ensembles de logement public, l'enquête auprès des gestionnaires des 4 800 ensembles du secteur du logement public et l'enquête sur l'échantillon de 3 500 locataires dans les 1 000 ensembles inspectés.

La SCHL a travaillé en étroite collaboration avec les provinces et les territoires à tous les stades de l'évaluation et s'est appuyée plus particulièrement sur le Sous-comité fédéral-provincial-territorial de l'entretien et de la préservation des logements existants.

Le programme de logement public mis en route en 1949 a pris fin en 1985. On n'a pas reformulé officiellement les objectifs initiaux, visant la production de nouveaux logements, de manière qu'ils tiennent compte de l'orientation actuelle "gestion de portefeuille". Il n'existe pas de manuels de directives et méthodes à l'échelle fédérale pour la gestion du programme de logement public.

On pourra remédier dans une large mesure à la piètre qualité des données et à l'absence de données informatiques de gestion du programme (deux problèmes constatés à l'étape de la planification de l'évaluation) grâce aux opérations de collecte de données dans le cadre de l'étude et aux nouvelles initiatives de la Division de la gestion du portefeuille pour les programmes de la SCHL.

II CARACTÉRISTIQUES DU PARC DE LOGEMENTS PUBLICS

Le parc de logements publics est beaucoup plus diversifié qu'on ne le croit généralement. Les éléments les plus visibles de ce parc colorent indûment dans bien des cas l'idée que l'on s'en fait au Canada. Pour un grand nombre de gens, le logement public est synonyme d'ensembles d'habitation de grande taille et à forte densité concentrés dans les principales villes du pays. Nous donnerons ici un aperçu des caractéristiques de ce parc.

A. Caractéristiques matérielles

On a construit ou acquis une grande diversité d'ensembles d'habitation dans le cadre du programme de logement public (tableau 2.1). Le parc d'ensembles se compose pour la moitié de maisons individuelles, jumelées ou en rangée et pour le tiers d'immeubles d'appartements de faible hauteur (moins de quatre étages). Ces ensembles à densité d'occupation peu élevée regroupent environ 48 p. 100 des logements publics. Les ensembles de grande hauteur (quatre étages et plus) représentent 11,4 p. 100 du parc et, en raison de leur taille supérieur à la moyenne, contiennent 38,8 p. 100 de tous les logements. Les ensembles comportant plusieurs types d'habitation (ensembles mixtes) rendent compte, avec une proportion de 3,9 p. 100 de tous les ensembles, de 13,6 p. 100 des logements publics.

TABLEAU 2.1
PARC DE LOGEMENTS PUBLICS (1988)
PAR TYPE D'ENSEMBLE

TYPE D'ENSEMBLE	ENSEMBLES NOMBRE	ENSEMBLES POURCENTAGE	LOGEMENTS NOMBRE	LOGEMENTS POURCENTAGE
Maisons individuelles, jumelées et en rangée	2 311	50,9	45 969	23,8
Faible hauteur	1 537	33,8	45 980	23,8
Grande hauteur	517	11,4	75 089	38,8
Mixte (sans immeuble de grande hauteur)	114	2,5	10 369	5,3
Mixte (avec immeuble de grande hauteur)	64	1,4	16 097	8,3
TOTAL	4 543	100,0	193 504	100,0

SOURCE : Base de données sur les caractéristiques des ensembles, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

NOTE : Pour 258 ensembles, on ne dispose pas de données sur le type d'ensemble.

La majorité des ensembles de logement public sont de taille relativement petite. Ils comptent moins de 50 logements (tableau 2.2) dans une proportion de 77,2 p. 100. Au total, 11,3 p. 100 des ensembles contiennent au moins 100 logements; ils regroupent en gros la moitié des logements du parc. Avec une proportion de seulement 3,6 p. 100 de tous les ensembles, les ensembles les plus gros (200 logements et plus) rendent compte de 27,4 p. 100 des logements.

TABLEAU 2.2
PARC DE LOGEMENTS PUBLICS SELON LA TAILLE DES ENSEMBLES

TAILLE DES ENSEMBLES	ENSEMBLES		LOGEMENTS	
	NOMBRE	POURCENTAGE	NOMBRE	POURCENTAGE
Moins de 10 logements	955	19,9	5 192	2,5
10 à 49 logements	2 752	57,3	57 829	28,1
50 à 99 logements	552	11,5	37 381	18,2
100 à 199 logements	371	7,7	48 860	23,8
200 logements et plus	171	3,6	56 430	27,4
TOTAL	4 801	100,0	205 692	100,0

SOURCE : Base de données sur les caractéristiques des ensembles, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Comme on pouvait s'y attendre, il existe un lien direct entre le type et la taille d'un ensemble (tableau 2.3). Les ensembles de maisons individuelles, jumelées ou en rangée comptent en moyenne 20 logements. Les immeubles d'appartements de faible hauteur sont un peu plus gros avec 30 logements en moyenne. En revanche, les immeubles de grande hauteur et les ensembles mixtes avec immeubles de grande hauteur se composent respectivement de 145 et de 252 logements en moyenne. Près des trois cinquièmes des immeubles de grande hauteur et presque tous les ensembles mixtes avec immeubles de grande hauteur renferment plus de 100 logements. Malgré ce rapport évident entre type et taille des ensembles, on relève des exceptions : jusqu'à 13,2 p. 100 des ensembles comptant au moins 100 logements étaient entièrement formés de maisons individuelles, jumelées ou en rangée. Au total, 29,1 p. 100 de tous les ensembles d'au moins 100 logements ne comportaient pas d'immeuble de grande hauteur.

TABLEAU 2.3
PARC DE LOGEMENTS PUBLICS
TAILLE DES ENSEMBLES SELON LE TYPE

	100 LOGEMENTS ET PLUS PAR ENSEMBLE				
TYPE D'ENSEMBLE	TAILLE MOYENNE DES ENSEMBLES (LOGEMENTS)	TAILLE MÉDIANE DES ENSEMBLES (LOGEMENTS)	NOMBRE D'ENSEMBLES	FRÉQUENCE (%)	PROPORTION DU TOTAL (%)
Maisons individuelles, jumelées ou en rangée	20	10	68	2,9	13,2
Faible hauteur	30	21	50	3,3	9,7
Grande hauteur	145	105	308	59,6	59,7
Mixte (sans immeuble de grande hauteur)	91	52	32	28,1	6,2
Mixte (avec immeuble de grande hauteur)	252	201	58	90,6	11,2
TOTAL	43	20	516	11,4	100,0

SOURCE : Base de données sur les caractéristiques des ensembles, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.
NOTE : Pour 258 ensembles, on ne dispose pas de renseignements sur le type d'ensemble.

B. Programmes et composition par âge du parc

Le financement de la majorité des logements publics a été assuré par le programme des articles 81 et 82 (tableau 2.4), qui intervient pour 69,9 p. 100 de tous les ensembles de logement public et 79,9 p. 100 de tous les logements. Bien que devant prendre en charge une plus grande partie des déficits de fonctionnement d'ensembles des articles 81 et 82, les gouvernements provinciaux devaient moins investir (mise de fonds) que dans le cadre du programme de l'article 79 pour entreprendre la construction d'un ensemble. Les ensembles financés en vertu de l'article 79 forment le reste du parc (30,1 p. 100 des ensembles et 20,1 p. 100 des logements). On a aménagé ces ensembles sous un régime d'association fédérale-provinciale. Les accords conclus font du gouvernement fédéral le copropriétaire des 41 254 logements publics financés en vertu de cet article et l'obligent à prendre en charge 75 p. 100 de tous les déficits de fonctionnement.

TABLEAU 2.4
PARC DE LOGEMENTS PUBLICS
PAR PROGRAMME

PROGRAMME	ENSEMBLES NOMBRE	ENSEMBLES POURCENTAGE	LOGEMENTS NOMBRE	LOGEMENTS POURCENTAGE
Article 79	1 444	30,1	41 254	20,1
Articles 81 et 82	3 357	69,9	164 438	79,9
TOTAL	4 801	100,0	205 692	100,0

SOURCE : Base de données sur les caractéristiques des ensembles, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

NOTE : Dans les chiffres relatifs au programme des articles 81 et 82, on a pris en compte 444 ensembles totalisant 16 830 logements qui ont été financés uniquement en vertu de l'article 82.

Bien que le programme de logement public de l'article 79 ait été mis en route en 1949, presque tous les logements publics ont vu le jour depuis qu'on a modifié la LNH en 1964 en vue de créer le programme des articles 81 et 82 (tableau 2.5). Seulement 1,8 p. 100 des ensembles et 4,3 p. 100 des logements ont été aménagés avant 1964. La majeure partie du parc de logements publics a fait son apparition pendant les années 1970. On a construit, de 1970 à 1979, environ les deux tiers des ensembles de logement public (64,9 p. 100) et des logements (69,1 p. 100). Le quart des ensembles de logement public (13,3 p. 100 des logements) ont été construits après 1980.

TABLEAU 2.5
PARC DE LOGEMENTS PUBLICS
PAR ANNÉE D'ACHÈVEMENT

ÂGE DE L'ENSEMBLE	ENSEMBLES NOMBRE	ENSEMBLES POURCENTAGE	LOGEMENTS NOMBRE	LOGEMENTS POURCENTAGE
Avant 1964	86	1,8	8 833	4,3
1964 à 1969	371	7,7	27 155	13,3
1970 à 1974	1 330	27,7	77 383	37,6
1975 à 1979	1 784	37,2	64 867	31,5
1980 à 1987	1 230	25,6	27 454	13,3
TOTAL	4 801	100,0	205 692	100,0

SOURCE : Base de données sur les caractéristiques des ensembles, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Contrairement à ce que pensent les gens, le parc de logements publics est relativement jeune (tableau 2.6). En 1988, 87,2 p. 100 des logements publics avaient moins de 20 ans et un peu moins du cinquième, moins de 10 ans.

TABLEAU 2.6
PARC DE LOGEMENTS PUBLICS PAR GROUPE D'ÂGE

ÂGE DU PARC EN 1988	ENSEMBLES NOMBRE	ENSEMBLES POURCENTAGE	LOGEMENTS NOMBRE	LOGEMENTS POURCENTAGE
4 ans et moins	328	6,8	4 200	2,0
5 à 9 ans	1 204	25,1	34 692	16,9
10 à 14 ans	1 769	36,9	67 717	32,9
15 à 19 ans	1 149	23,9	72 841	35,4
20 à 24 ans	265	5,5	17 409	8,5
25 à 29 ans	32	0,7	3 696	1,8
30 ans et plus	54	1,1	5 137	2,5
TOTAL	4 801	100,0	205 692	100,0

SOURCE : Base de données sur les caractéristiques des ensembles, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

NOTE : Comme un certain nombre d'ensembles ont été acquis (et non pas construits), les données sur les dates d'achèvement ne donnent pas dans tous les cas une juste idée de l'âge des ensembles.

Malgré sa jeunesse actuelle, le parc de logements publics vieillira et aura de plus en plus besoin de réparations au cours des deux prochaines décennies. En 1988, seulement 2,5 p. 100 des logements publics (5 137 logements) étaient âgés de 30 ans et plus, proportion qui approchera du quart (47 667 logements) en l'an 2000 (tableau 2.7). Dix ans plus tard, soit en 2010, 187 712 logements (91,3 p. 100 du parc) auront au moins 30 ans.

TABLEAU 2.7
PARC DE LOGEMENTS PUBLICS
PRÉVISIONS D'ÂGE DES LOGEMENTS, 1990 - 2010

			LOGEMENTS ÂGÉS DE 30 ANS ET PLUS	
ANNÉE	ÂGE MOYEN	ÂGE MÉDIAN	NOMBRE DE LOGEMENTS	% DU PARC
1988	14	12	5 137	2,5
1990	16	14	5 982	2,9
1995	21	19	10 676	5,2
2000	26	24	47 667	23,2
2005	31	29	128 769	62,6
2010	36	34	187 712	91,3

SOURCE : Base de données sur les caractéristiques des ensembles, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Comme on pouvait s'y attendre, les logements aménagés en vertu de l'article 79 sont les moins jeunes (tableau 2.8). C'est là un aspect important pour le gouvernement fédéral, qui est copropriétaire de ces logements avec les provinces et les territoires. Environ le tiers (32,1 p. 100) des logements de l'article 79 ont vu le jour avant 1970, contre 13,8 p. 100 seulement pour les logements des articles 81 et 82.

TABLEAU 2.8
LOGEMENTS PUBLICS PAR PROGRAMME ET ANNÉE D'ACHÈVEMENT

	ARTICLE 79		ARTICLES 81 ET 82		ENSEMBLE	
ÂGE DES ENSEMBLES	Nbre DE LOGEMENTS	POURCENTAGE	Nbre DE LOGEMENTS	POURCENTAGE	Nbre DE LOGEMENTS	POURCENTAGE
Avant 1964	8 833	21,4	0	0,0	8 833	4,2
1964 à 1969	4 400	10,7	22 755	13,8	27 155	13,3
1970 à 1974	7 949	19,3	69 434	42,2	77 383	37,6
1975 à 1979	10 301	25,0	54 566	33,2	64 867	31,6
1980 à 1987	9 771	23,6	17 683	10,8	27 454	13,3
TOTAL	41 254	100,0	164 438	100,0	205 692	100,0

SOURCE : Base de données sur les caractéristiques des ensembles, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

C. Répartition géographique

Les volumes d'activité dans le cadre des programmes de logement public ont présenté d'amples variations selon les provinces et les territoires. Le tableau 2.9 présente la répartition géographique du parc de logements publics. La partie de loin la plus grande de ce parc se trouve en Ontario. Avec 1 329 ensembles et 96 582 logements, le parc ontarien représente 27,6 p. 100 de tous les ensembles et presque la moitié (47 p. 100) de tous les logements. À cet égard, le Québec suit immédiatement l'Ontario avec 630 ensembles et 35 632 logements, soit 13,1 p. 100 du total national des ensembles et 17,3 p. 100 de celui des logements. Le reste des provinces et des territoires interviennent pour un peu plus du tiers de l'ensemble des logements. Dans ce groupe, l'Alberta a le parc le plus étendu (16 899 logements) et le Yukon, le plus petit (261).

TABLEAU 2.9
PARC DE LOGEMENTS PUBLICS PAR PROVINCE OU TERRITOIRE

PROVINCE OU TERRITOIRE	ENSEMBLES		LOGEMENTS	
	NOMBRE	POURCENTAGE	NOMBRE	POURCENTAGE
Terre-Neuve	176	3,7	4 710	2,3
Î.-P.-É.	90	1,9	951	0,5
Nouvelle-Écosse	477	9,9	10 288	5,0
Nouveau-Brunswick	157	3,3	3 892	1,9
Québec	630	13,1	35 632	17,3
Ontario	1 329	27,6	96 582	47,0
Manitoba	336	7,0	12 808	6,2
Saskatchewan	577	12,0	12 353	6,0
Alberta	531	11,1	16 899	8,2
C.-B.	100	2,1	7 978	3,9
Yukon	22	0,5	261	0,1
T.N.-O.	376	7,8	3 338	1,6
CANADA	4 801	100,0	205 692	100,0

SOURCE : Base de données sur les caractéristiques des ensembles, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Le tableau 2.10 indique l'âge relatif du parc de logements publics dans les diverses provinces et territoires. Les logements publics sont les plus vieux en moyenne au Nouveau-Brunswick, en Ontario et en Colombie-Britannique. Les logements construits avant 1970 occupent une place particulièrement importante dans le parc de logements publics de l'Ontario (28,1 p. 100), de Terre-Neuve (27,1 p. 100), du Nouveau-Brunswick (23,9 p. 100) et de Colombie-Britannique (21,6 p. 100). Les parcs les plus jeunes se trouvent dans les

Territoires du Nord-Ouest, dans l'Île-du-Prince-Édouard, en Alberta et en Saskatchewan.

TABLEAU 2.10
LOGEMENTS PUBLICS PAR PROVINCE OU TERRITOIRE ET ANNÉE D'ACHÈVEMENT

PROVINCE OU TERRITOIRE	Avant 1964 (%)	1964-1969 (%)	1970-1974 (%)	1975-1979 (%)	1980-1987 (%)	ENSEMBLE (%)	ÂGE MOYEN (années)
Terre-Neuve	11,5	15,6	9,2	34,4	29,3	100,0	14
Î.-P.-É.	0,0	3,2	13,0	39,4	44,4	100,0	9
N.-É.	7,1	9,8	34,8	26,8	21,5	100,0	14
N.-B.	15,0	8,9	47,6	25,2	3,3	100,0	17
Québec	2,2	0,9	39,0	41,0	16,9	100,0	13
Ontario	4,9	23,2	44,0	24,1	3,8	100,0	16
Manitoba	2,0	2,6	51,4	39,9	4,1	100,0	14
Saskatchewan	3,2	6,0	12,6	39,3	38,9	100,0	11
Alberta	0,0	0,9	21,6	38,6	38,9	100,0	10
C.-B.	9,8	11,8	35,3	43,1	0,0	100,0	16
Yukon	0,0	0,0	65,1	34,9	0,0	100,0	14
T.N.-O.	0,0	3,6	6,0	38,3	52,1	100,0	8
CANADA	4,3	13,3	37,6	31,5	13,3	100,0	14

SOURCE : Base de données sur les caractéristiques des ensembles, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

On trouve des logements publics dans les collectivités de toutes les tailles ainsi que dans les régions rurales. Le tableau 2.11 en présente la répartition selon la taille des collectivités. Seulement la moitié (55,2 p. 100) des logements publics se situe dans des régions urbaines comptant plus de 100 000 habitants. Les collectivités de moins de 30 000 habitants regroupent presque les deux tiers (65,1 p. 100) des ensembles de logement public, mais la proportion correspondante de logements (29,6 p. 100) est beaucoup moindre à cause de la taille moyenne plus restreinte de ces ensembles. On notera avec intérêt que 8,8 p. 100 des logements publics se trouvent en région rurale (moins de 2 500 habitants). Dans l'ensemble, le parc de logements publics des régions rurales présente la composition suivante : 6 567 logements familiaux, 9 848 logements destinés aux personnes âgées, 1 563 logements dans des ensembles à vocation mixte familles-personnes âgées et 90 dans des ensembles à vocation "autre". Ces 18 068 logements contribuent dans une large mesure à satisfaire les besoins des régions rurales si on les compare à tout le parc du programme de logement pour les ruraux et les autochtones (approximativement 22 000 en 1988).

TABLEAU 2.11
PARC DE LOGEMENTS PUBLICS
SELON LA TAILLE DES COLLECTIVITÉS

TAILLE DES COLLECTIVITÉS	ENSEMBLES NOMBRE	ENSEMBLES POURCENTAGE	LOGEMENTS NOMBRE	LOGEMENTS POURCENTAGE
Collectivités rurales	1 418	29,5	18 068	8,8
2 500 à 9 999	1 080	22,5	22 165	10,8
10 000 à 29 999	631	13,1	20 603	10,0
30 000 à 99 999	584	12,2	31 358	15,2
100 000 à 499 999	510	10,7	58 908	28,7
500 000 et plus	578	12,0	54 590	26,5
TOTAL	4 801	100,0	205 692	100,0

SOURCE : Base de données sur les caractéristiques des ensembles, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

D. Clientèle

Le programme de logement public (tableau 2.12) est venu en aide à peu près au même nombre de familles et de personnes âgées. Le dosage de logements familiaux et de logements pour personnes âgées varie cependant amplement selon les provinces et les territoires (tableau 2.13). C'est à Terre-Neuve, dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon que l'on trouve les

TABLEAU 2.12
PARC DE LOGEMENTS PUBLICS SELON LE TYPE DE CLIENTÈLE

TYPE DE CLIENTÈLE	ENSEMBLES NOMBRE	ENSEMBLES POURCENTAGE	LOGEMENTS NOMBRE	LOGEMENTS POURCENTAGE
Familles	2 320	48,3	89 615	43,6
Personnes âgées	2 271	47,3	101 263	49,2
Familles et personnes âgées	192	4,0	14 247	6,9
Autres	18	0,4	567	0,3
TOTAL	4 801	100,0	205 692	100,0

SOURCE : Base de données sur les caractéristiques des ensembles, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

plus fortes proportions d'ensembles de logements familiaux. La Saskatchewan, l'Île-du-Prince-Édouard et la Nouvelle-Écosse sont les premières pour l'importance relative des ensembles de logements pour personnes âgées. L'Ontario, le Québec, le Nouveau-Brunswick, l'Alberta et le Manitoba possèdent les parcs les plus équilibrés sur le plan de la nature de la clientèle.

TABLEAU 2.13
LOGEMENTS PUBLICS
SELON LE TYPE DE CLIENTÈLE ET LA PROVINCE OU LE TERRITOIRE

PROVINCE OU TERRITOIRE	TYPE DE CLIENTÈLE					
	FAMILLES		PERSONNES ÂGÉES		FAMILLES ET PERSONNES ÂGÉES	
	NOMBRE DE LOGEMENTS	POURCENTAGE	NOMBRE DE LOGEMENTS	POURCENTAGE	NOMBRE DE LOGEMENTS	POURCENTAGE
Terre-Neuve	4 301	91,3	199	4,2	210	4,5
Î.-P.-É.	280	29,4	671	70,6	0	0,0
Nouvelle-Écosse	2 969	28,9	6 702	65,1	617	6,0
Nouveau- Brunswick	1 998	51,3	1 700	43,7	194	5,0
Québec	14 030	39,4	14 527	40,7	7 075	19,9
Ontario	45 948	47,6	49 770	51,5	864	0,9
Manitoba	5 013	39,1	6 363	49,7	1 432	11,2
Saskatchewan	2 782	22,7	8 991	73,3	492	4,0
Alberta	6 836	40,5	8 769	51,8	1 294	7,7
C.-B.	2 274	29,8	3 342	43,7	2 027	26,5
Yukon	195	74,7	24	9,2	42	16,1
T.N.-O.	2 989	93,6	205	6,4	0	0,0
CANADA	89 615	43,7	101 263	49,4	14 247	6,9

SOURCE : Base de données sur les caractéristiques des ensembles, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

NOTE : Les chiffres du tableau ne tiennent pas compte de 567 logements destinés à une clientèle autre que les familles et les personnes âgées.

Depuis que le programme de logement public existe, la composition de la clientèle a évolué d'une prédominance des familles à une orientation "personnes âgées" (tableau 2.14). Avant les années 1970, la famille était le principal client. Environ les trois quarts des logements publics aménagés de 1950 à 1969 se trouvaient dans des ensembles à vocation familiale, proportion qui a fléchi à 48,7 p. 100 de 1970 à 1974 et à 20,1 p. 100 de 1975 à 1979. La tendance s'est partiellement inversée de 1980 à 1987, la proportion des

logements aménagés dans des ensembles à vocation familiale se redressant à 30,3 p. 100.

TABLEAU 2.14
PARC DE LOGEMENTS PUBLICS
SELON LE TYPE DE CLIENTÈLE ET L'ANNÉE D'ACHÈVEMENT

ÂGE DES ENSEMBLES	FAMILLES NOMBRE DE LOGEMENTS	FAMILLES % DU TOTAL	PERSONNES ÂGÉES NOMBRE DE LOGEMENTS	PERSONNES ÂGÉES % DU TOTAL	FAMILLES ET PERSONNES ÂGÉES NOMBRE DE LOGEMENTS	FAMILLES ET PERSONNES ÂGÉES % DU TOTAL	NOMBRE TOTAL DE LOGEMENTS
Avant 1964	6 633	75,1	0	0,0	2 200	24,9	8 833
1964 à 1969	21 098	77,7	4 303	15,8	1 754	6,5	27 155
1970 à 1974	40 090	51,9	32 273	41,8	4 873	6,3	77 236
1975 à 1979	13 370	20,7	46 927	72,6	4 323	6,7	64 620
1980 à 1987	8 424	30,9	17 760	65,1	1 097	4,0	27 281
TOTAL	89 615	43,7	101 263	49,4	14 247	6,9	205 125
ÂGE MOYEN		16		12		16	

SOURCE : Base de données sur les caractéristiques des ensembles, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

NOTE : Les chiffres du tableau ne tiennent pas compte de 567 logements aménagés de 1970 à 1987 à l'intention d'une clientèle autre que les familles et les personnes âgées.

E. Structure de gestion

Dans la majorité des provinces et des territoires (Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario, Québec, Nouvelle-Écosse et Territoires du Nord-Ouest), la responsabilité de la gestion quotidienne des ensembles de logement public est confiée à des offices municipaux d'habitation ou à des organismes privés. Dans les autres provinces ou territoires, les organismes de logement provinciaux ou territoriaux assument cette responsabilité en tout ou en partie, souvent par l'intermédiaire de bureaux régionaux. En Colombie-Britannique et à Terre-Neuve, le gouvernement provincial s'occupe directement de la gestion quotidienne de son parc. Les gouvernements du Nouveau-Brunswick et du Yukon gèrent tous leurs logements à l'exception de ceux qui relèvent de la compétence des offices municipaux d'habitation de Saint John et de Whitehorse. Dans l'Île-du-Prince-Édouard, les offices municipaux d'habitation gèrent les ensembles de logements familiaux et les autorités provinciales, les ensembles pour personnes âgées.

On compte au total 1 092 offices municipaux d'habitation, organismes privés ou bureaux provinciaux et territoriaux qui gèrent des ensembles de logement public au Canada. Le nombre d'offices municipaux d'habitation en cause ne représente qu'une fraction du nombre total de ces offices municipaux d'habitation au Canada, car il est uniquement question ici d'organismes de gestion de logements publics. Le parc de logements publics géré par les divers organismes de gestion varie entre 2 et 29 151 logements. La plupart des organismes gèrent des parcs relativement petits. La majorité s'occupent d'un ensemble seulement. Moins du cinquième gèrent cinq ensembles et plus (tableau 2.15). Des tendances semblables se dégagent pour le nombre de logements. Les deux tiers des organismes locaux de gestion ont la charge d'un parc de moins de 50 logements. Le cinquième seulement gèrent un parc d'au moins 100 logements.

TABLEAU 2.15
ORGANISMES LOCAUX DE GESTION
DE LOGEMENTS PUBLICS SELON LA TAILLE

NOMBRE D'ENSEMBLES DE LOGEMENT PUBLIC	NOMBRE D'ORGANISMES DE GESTION	% DU TOTAL
1	589	54,0
2	198	18,1
3	70	6,4
4	41	3,8
5 et plus	194	17,7
TOTAL	1 092	100,0
NOMBRE DE LOGEMENTS		
Moins de 10	140	12,9
10 à 19	230	21,0
20 à 49	344	31,5
50 à 99	136	12,4
100 et plus	242	22,2
TOTAL	1 092	100,0

SOURCE : Base de données sur les caractéristiques des ensembles, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

NOTE : On prend en compte dans ces totaux les bureaux d'organismes de logement provinciaux et territoriaux quand ils sont chargés de la gestion quotidienne d'ensembles de logement public.

À l'échelle nationale, les offices municipaux d'habitation, les organismes privés et les bureaux provinciaux et territoriaux gèrent individuellement en moyenne 4 ensembles et 189 logements (tableaux 2.16 et 2.17). Ces chiffres accusent d'amples variations selon les provinces et les territoires en raison des différences de taille du parc et du degré de décentralisation des responsabilités de gestion. Le nombre moyen d'ensembles confiés à un organisme local de gestion varie entre 2 en Saskatchewan, en Alberta, au Québec et au Yukon et 25 à Terre-Neuve. Le nombre moyen de logements par organisme de gestion a pour limite de variation un minimum de 29 au Yukon et un maximum de 1 581 en Ontario (tableau 2.17). Les moyennes de l'Ontario sont déformées par la présence des deux organismes locaux de gestion les plus importants du pays, à savoir la Commission de logement de la communauté urbaine de Toronto (29 412 logements) et la Metropolitan Toronto Housing Company Ltd. (12 896 logements).

TABLEAU 2.16
NOMBRE D'ENSEMBLES PAR ORGANISME DE GESTION, PAR PROVINCE OU TERRITOIRE

	NOMBRE D'ENSEMBLES PAR ORGANISME DE GESTION				
PROVINCE OU TERRITOIRE	NOMBRE D'ENSEMBLES PAR ORGANISME DE GESTION	NOMBRE MOYEN	NOMBRE MÉDIAN	MOINS DE 5 (%)	5 ET PLUS (%)
Terre-Neuve	7	25	12	14,3	85,7
Î.-P.-É.	10	9	4	60,0	40,0
N.-É.	44	11	4	54,5	45,5
N.-B.	9	16	15	10,0	90,0
Québec	282	2	1	94,0	6,0
Ontario	61	22	17	4,9	95,1
Manitoba	117	3	1	91,5	8,5
Saskatchewan	243	2	1	91,8	8,2
Alberta	259	2	1	97,7	2,3
C.-B.	7	14	15	0,0	100,0
Yukon	9	2	2	88,9	11,1
T.N.-O.	44	9	9	18,2	81,8
CANADA	1 092	4	1	82,3	17,7

SOURCE : Base de données sur les caractéristiques des ensembles, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Du point de vue du nombre d'organismes de gestion d'ensembles de logement public, la décentralisation des responsabilités de gestion du parc est la plus marquée au Québec, en Alberta et en Saskatchewan.

Les organismes locaux de gestion de logements publics ont tendance à être plus gros dans les provinces de l'Atlantique, en Ontario, en Colombie-Britannique et dans les Territoires du Nord-Ouest.

TABLEAU 2.17
NOMBRE DE LOGEMENTS PAR ORGANISME DE GESTION, PAR PROVINCE OU TERRITOIRE

	NOMBRE DE LOGEMENTS PAR ORGANISME DE GESTION				
PROVINCE OU TERRITOIRE	NOMBRE D'ORGANISMES DE GESTION	NOMBRE MOYEN	NOMBRE MÉDIAN	MOINS DE 100 (%)	100 ET PLUS (%)
Terre-Neuve	7	673	315	0,0	100,0
Î.-P.-É.	10	95	25	90,0	10,0
N.-É.	44	231	58	68,2	31,8
N.-B.	9	432	313	10,0	90,0
Québec	282	125	30	75,2	24,8
Ontario	61	1 581	599	3,3	96,7
Manitoba	117	111	25	79,1	20,9
Saskatchewan	243	51	16	93,0	7,0
Alberta	259	65	20	91,9	8,1
C.-B.	7	1 136	830	0,0	100,0
Yukon	9	29	16	88,9	11,1
T.N.-O.	44	76	61	72,7	27,3
CANADA	1 092	189	29	77,8	22,2

SOURCE : Base de données sur les caractéristiques des ensembles, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

F. Sommaire

Nous venons de vous donner un aperçu des caractéristiques du parc de logements publics, examen qui en indique bien la diversité. Les ensembles de logement public renferment tous les types d'habitation ou d'immeuble et sont de toutes les tailles. La majorité ont été aménagés en vertu des articles 81 et 82 et c'est pourquoi ils sont plus jeunes que ce à quoi on pouvait s'attendre. Bien que le programme de logement public soit en place depuis presque 40 ans, près de 90 p. 100 des logements ont été construits ou acquis ces 20 dernières années. Toutes les provinces et tous les territoires ont aménagé des logements publics. L'Ontario a été particulièrement dynamique et son parc constitue presque la moitié du parc national. On trouve des logements publics dans les collectivités de toute taille et en région rurale. Le portefeuille se répartit à peu près également entre ensembles

de logements familiaux et ensembles de logements pour personnes âgées. Pendant les années 1970, on a commencé à mettre l'accent sur les ensembles pour personnes âgées, tendance particulièrement prononcée en Saskatchewan, dans l'Île-du-Prince-Édouard et en Nouvelle-Écosse. Dans la majorité des provinces et des territoires, les responsabilités de gestion quotidienne des ensembles de logement public font l'objet d'une décentralisation au profit de offices municipaux d'habitation et d'organismes privés.

III PROFIL DES OCCUPANTS DE LOGEMENTS PUBLICS

A. Introduction

Dans les chapitres qui précèdent, nous avons examiné les principales caractéristiques de fonctionnement du programme de logement public et la nature du parc. Dans ce chapitre, nous nous intéresserons au profil des ménages qui résident dans les logements publics. Nous nous baserons largement sur les données d'une enquête auprès des locataires de logements publics qui a été réalisée dans le cadre de l'évaluation. De novembre 1988 à mars 1989, on a fait parvenir des questionnaires à 3 513 occupants dans tout le pays. Au total, 2 798 d'entre eux ont répondu, soit un taux de réponse de 80 p. 100.

B. Structure démographique

Près de 430 000 personnes habitent dans des ensembles de logement public dans tout le pays, en majorité des enfants et des personnes âgées (tableau 3.1). Les enfants de moins de 15 ans comptent pour un peu plus du quart de cette population. La proportion des personnes âgées de 65 ans et plus est à peu près semblable, ce qui représente deux fois et demie environ la proportion de ces personnes dans l'ensemble de la population. Près des deux tiers (62,2 p. 100) des locataires de logements publics sont des femmes, ce qui s'explique par le fait que les familles monoparentales ont généralement une femme à leur tête, ainsi que par la plus grande longévité de la population féminine.

Ainsi que nous l'avons mentionné dans le chapitre précédent, l'objectif du programme de logement public est de servir principalement deux groupes de clients : les familles et les personnes âgées. Dans la plupart des cas, ces deux groupes sont logés séparément (moins de 5 p. 100 de tous les ensembles hébergent à la fois des familles et des personnes âgées). Comme on pourrait s'y attendre, la répartition selon l'âge est nettement plus marquée si l'on étudie séparément les ensembles abritant une clientèle différente. Les enfants de moins de 15 ans constituent plus du tiers de tous les résidents des ensembles de logements familiaux, et 58 p. 100 des occupants ont moins de 25 ans. Un peu moins de la moitié des locataires des ensembles pour personnes âgées ont 75 ans et plus et 9,9 p. 100 d'entre eux ont au moins 85 ans.

TABLEAU 3.1
RÉPARTITION SELON L'ÂGE DES OCCUPANTS DE LOGEMENTS PUBLICS PAR GROUPE CLIENT

	POURCENTAGE DE LA CLIENTÈLE DU LOGEMENT PUBLIC				
GROUPE D'ÂGE	ENSEMBLES FAMILIAUX	ENSEMBLES PERSONNES ÂGÉES	ENSEMBLES MIXTES	TOUS LES ENSEMBLES	POURCENTAGE ENSEMBLE DE LA POPULATION
Moins de 15 ans	37,5	0,4	29,2	26,7	21,3
15 à 24	20,4	0,8	16,0	14,7	16,5
25 à 34	13,8	0,3	9,2	9,8	17,9
35 à 44	12,3	1,8	11,9	9,4	14,4
45 à 54	8,1	1,9	8,2	6,4	10,1
55 à 64	4,5	12,3	6,8	6,8	9,2
65 à 74	2,6	38,5	10,8	13,0	6,5
75 à 84	0,8	34,2	7,3	10,4	3,2
85 et plus	0,1	9,9	0,6	2,8	0,9
TOUS LES ÂGES	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Échantillon (n)	(1 089)	(1 289)	(229)	(2 615)	

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989. Recensement du Canada, 1986, Statistique Canada, Cat. 93-101.

Le tableau 3.2 présente les variations provinciales de la répartition de la clientèle en fonction de l'âge. Les différences de ciblage de la population nécessiteuse se traduisent par des variations du profil d'âge de la clientèle dans tout le pays. Ainsi, le Manitoba, l'Alberta et Terre-Neuve ont la plus grande proportion de clients âgés de moins de 15 ans. En revanche, c'est en Saskatchewan, dans l'Île-du-Prince-Édouard, en Nouvelle-Écosse et au Québec que le pourcentage de gens âgés de 65 ans et plus est le plus élevé. En Saskatchewan, l'orientation "services aux aînés" est la plus marquée, puisque le quart des clients y sont âgés de 75 ans et plus.

Le tableau 3.3 donne les caractéristiques des ménages habitant dans les ensembles de logement public. Les ménages d'une personne prédominent nettement chez les locataires de logements publics et représentent environ la moitié de tous les ménages occupants. Les ménages monoparentaux suivent immédiatement avec 24,1 p. 100. Ces ménages sont presque deux fois plus nombreux que les couples parentaux (13,3 p. 100). Une comparaison avec l'ensemble de la population permet de constater que les ménages d'une personne et les familles monoparentales sont surreprésentés dans le logement public. D'autres types de ménage y sont, par contre, sousreprésentés.

TABLEAU 3.2
RÉPARTITION SELON L'ÂGE DES OCCUPANTS DE LOGEMENTS PUBLICS PAR PROVINCE ET TERRITOIRE

PROVINCE OU TERRITOIRE	POURCENTAGE DES RÉSIDENTS DE CHAQUE GROUPE D'ÂGE						
	MOINS DE 15 ANS	15-24 ANS	25-44 ANS	45-64 ANS	65-74 ANS	75 + ANS	TAILLE ÉCHANTILLON (n)
Terre-Neuve	30,9	22,7	30,6	12,4	3,0	0,4	(152)
Î.-P.-É.	26,5	6,3	19,7	4,8	21,8	20,9	(197)
Nouvelle-Écosse	19,8	16,1	15,0	13,9	14,4	20,8	(200)
Nouveau-Brunswick	27,6	17,4	20,8	17,3	8,8	8,1	(214)
Québec	16,0	16,3	17,4	16,8	18,1	15,2	(433)
Ontario	26,5	15,3	18,9	14,3	12,7	12,3	(655)
Manitoba	41,1	4,1	20,8	7,8	9,5	16,7	(144)
Saskatchewan	22,5	7,1	14,5	7,1	23,6	25,2	(193)
Alberta	34,9	12,4	20,5	7,1	10,8	14,3	(175)
C.-B.	26,3	13,5	21,6	16,1	11,4	11,1	(205)
Yukon	-	-	-	-	-	-	(21)
T.N.-O.	-	-	-	-	-	-	(26)
CANADA	26,7	14,7	19,2	13,2	13,0	13,2	(2 615)

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

NOTE : Insuffisance de cas à des fins d'analyse pour le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

La moitié environ de tous les ménages habitant dans des ensembles de logements familiaux sont des familles monoparentales, soit pratiquement cinq fois plus que dans la population des locataires en général. Les couples avec enfants constituent le groupe suivant, par ordre d'importance, dans les logements familiaux (28,5 p. 100), suivi par les ménages d'une personne (14,6 p. 100), constitués surtout de personnes âgées (85,6 p. 100). Les couples sans enfants viennent ensuite (12,9 p. 100) tandis que la proportion des autres types de ménages est négligeable.

La composition des ménages se reflète dans leur répartition selon la taille. Un peu plus de 80 p. 100 d'entre eux se composent d'au plus trois personnes, proportion qui correspond à leur répartition dans la population des locataires en général. Moins de 10 p. 100 de l'ensemble des ménages clients comptent au moins cinq personnes. Les familles nombreuses, qui constituaient l'une des principales clientèles au début du programme de logement public, ont perdu beaucoup de terrain. Un cinquième seulement des ménages occupants comptent cinq personnes ou plus, et plus du tiers deux personnes ou moins.

TABLEAU 3.3
CARACTÉRISTIQUES DES MÉNAGES
OCCUPANT DES LOGEMENTS PUBLICS

CARACTÉRISTIQUES DES MÉNAGES	POURCENTAGE DE LA CLIENTÈLE DU LOGEMENT PUBLIC				
	ENSEMBLES FAMILIAUX	ENSEMBLES PERSONNES ÂGÉES	ENSEMBLES MIXTES	TOUS LES ENSEMBLES	POURCENTAGE ENSEMBLE[1] DES LOCATAIRES
TYPE DE MÉNAGE					
Personne seule	14,6	85,6	37,0	52,0	40,4
Adulte avec enfants	50,1	0,3	36,0	24,1	10,2
Couple avec enfants	28,5	0,7	12,8	13,3	20,5
Couple sans enfants	3,6	12,9	10,8	8,7	17,8
Autres	3,2	0,5	3,5	1,9	11,1
Taille de l'échantillon (n)	(1 032)	(1 262)	(217)	(2 519)	(10 131)
TAILLE DU MÉNAGE					
Une personne	13,7	85,4	39,1	51,3	40,4
Deux personnes	24,6	13,7	17,6	18,5	29,8
Trois personnes	23,6	0,3	20,1	11,8	14,2
Quatre personnes	18,0	0,6	18,6	9,4	9,9
Cinq personnes	11,9	0,0	3,1	5,4	4,0
Six personnes ou plus	8,2	0,0	1,5	3,6	1,7
Taille de l'échantillon (n)	(1 069)	(1 307)	(224)	(2 609)	(10 131)
PERSONNE HANDICAPÉE OU ATTEINTE D'INCAPACITÉ DANS LE MÉNAGE					
Oui	9,0	21,7	11,7	15,5	S.O.
Non	91,0	78,3	88,3	84,5	S.O.
Taille de l'échantillon (n)	(1 000)	(1 164)	(205)	(2 377)	

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989; Microdonnées de l'ERMEN 1988, Statistique Canada.

NOTE : [1] À l'exclusion des locataires du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.

Par ailleurs, près de 15,5 p. 100 des ménages ont signalé qu'un ou plusieurs de leurs membres souffraient d'un handicap ou étaient atteints d'une incapacité. Dans le cas où l'un des membres souffre d'un handicap ou est atteint d'une incapacité, la proportion est deux fois plus élevée chez les résidents de logements pour personnes âgées (21,7 p. 100) que chez les résidents de logements familiaux (9 p. 100).

C. Caractéristiques socio-économiques

Le tableau 3.4 renseigne sur l'instruction et le statut professionnel de la clientèle des logements publics. Près de la moitié des personnes interrogées ont dit n'avoir pas fréquenté l'école secondaire. Près de 5 p. 100 ont déclaré n'avoir pas fait d'études. Les petits salariés ne constituent qu'un faible pourcentage des ménages occupants. Moins du cinquième (18,7 p. 100) des personnes interrogées ont dit occuper un emploi quelconque à plein temps ou à temps partiel, ou être établies à leur compte (comparé à 66,9 p. 100 dans la population des locataires en général). Plus de 60 p. 100 ont indiqué qu'elles étaient retraitées (48,2 p. 100) ou incapables de travailler à cause d'une invalidité (13,3 p. 100). Environ 7,2 p. 100 étaient au chômage et à la recherche d'un emploi. La même proportion était sans emploi et ne cherchait pas de travail. Au total, les trois quarts des répondants étaient sans emploi, comparé à 28,5 p. 100 de la population des locataires en général.

Plus du tiers (35,8 p. 100) des familles clientes ont des membres qui travaillent à plein temps, à temps partiel ou à leur compte; un quart ont un emploi à plein temps. Un peu moins du tiers (29,8 p. 100) sont à la retraite ou incapables de travailler en raison d'un handicap. Environ le quart des familles résidant dans les logements familiaux qui ont répondu à notre enquête ont déclaré être au chômage et chercher un emploi (12,6 p. 100) ou au chômage et ne pas chercher d'emploi (12,4 p. 100). La grande majorité (83,8 p. 100) des personnes âgées qui ont répondu sont à la retraite et 8.5 p. 100 d'entre elles ont déclaré ne pas pouvoir travailler en raison d'un handicap.

Le tableau 3.5 présente les sources de revenu indiquées par les personnes interrogées. La Sécurité de la vieillesse (SV) et le supplément de revenu garanti (SRG) étaient les sources mentionnées le plus fréquemment (29,8 p. 100). Une proportion semblable des personnes interrogées (30,4 p. 100) comptaient principalement sur l'aide sociale au niveau provincial (18,8 p. 100) ou municipal (11,6 p. 100). Au total, 17,8 p. 100 des répondants disaient toucher surtout un revenu d'emploi, pourcentage très proche de celui des personnes interrogées qui déclaraient avoir un emploi (voir le tableau 3.4).

TABLEAU 3.4
CARACTÉRISTIQUES SOCIO-ÉCONOMIQUES
DES OCCUPANTS DE LOGEMENTS PUBLICS

CARACTÉRISTIQUES	POURCENTAGE DE LA CLIENTÈLE DU LOGEMENT PUBLIC					
	ENSEMBLES FAMILIAUX	ENSEMBLES PERSONNES ÂGÉES	ENSEMBLES MIXTES	TOUS LES ENSEMBLES	POURCENTAGE ENSEMBLE[1] DES LOCATAIRES	
INSTRUCTION						
Aucune instruction	4,8	5,6	7,3	5,3	S.O.	
École primaire	29,1	50,9	36,7	40,2	S.O.	
École secondaire	44,7	33,1	46,8	39,3	S.O.	
Collège communautaire ou cégep	15,5	6,1	5,8	10,2	S.O.	
Université	5,3	2,8	3,3	4,0	S.O.	
Autre	0,6	1,5	0,1	1,0	S.O.	
Taille de l'échantillon (n)	(1 087)	(1 265)	(222)	(2 583)		
STATUT PROFESSIONNEL						
Salarié à plein temps	24,9	1,6	9,8	12,5		
Salarié à temps partiel	8,7	1,8	5,6	5,2	18,7	66,9
Travailleur indépendant	2,2	0,0	0,5	1,0		
Chômeur à la recherche d'un emploi	12,6	1,0	16,6	7,2		4,6
Sans emploi, ne cherchant pas de travail	12,4	2,9	13,8	7,9		
Retraité	11,4	83,8	35,2	48,2		
Invalide incapable de travailler	18,4	8,5	14,6	13,3	74,1	28,5
Autre	9,6	0,4	3,9	4,7		
Taille de l'échantillon (n)	(1 091)	(1 266)	(222)	(2 588)		(10 131)

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989. Microdonnées de l'ERMEN 1988, Statistique Canada.

NOTE : [1] À l'exclusion des locataires du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.

Ainsi que l'on pourrait s'y attendre, compte tenu des différences dans le statut professionnel, les sources de revenu des occupants de logements publics diffèrent considérablement de celles de la population des locataires en général. En 1988, 67,7 p. 100 des ménages locataires déclaraient leur emploi comme principale source de revenu alors que 26,6 p. 100 indiquaient des paiements de transfert gouvernementaux et 2,3 p. 100, des revenus de pension ou de retraite.[1]

Le tableau 3.6 énumère les principales sources de revenu des différents groupes clients. Un peu moins de la moitié (48,2 p. 100) des locataires de logements familiaux indiquent comme principale source de revenu les programmes d'aide sociale provinciaux ou municipaux. Le tiers des familles déclarent que leur principale source de revenu est leur emploi. La majorité des personnes âgées (59,4 p. 100) comptent sur la pension de Sécurité de la vieillesse et le supplément de revenu garanti comme principale source de revenu; environ 20,2 p. 100 d'entre elles indiquent que leur pension (Régime de pensions du Canada, Régime des rentes du Québec ou régime privé de pension) constitue leur principale source de revenu.

---

1 Microdonnées de l'ERMEN 1988, Statistique Canada. (À l'exclusion des locataires du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest).

TABLEAU 3.5
OCCUPANTS DE LOGEMENTS PUBLICS SELON LA SOURCE DE REVENU

SOURCE DE REVENU	POURCENTAGE PRINCIPALE SOURCE DE REVENU	POURCENTAGE SOURCE DE REVENU SECONDAIRE
Sécurité de la vieillesse ou supplément de revenu garanti	29,8	40,0
Aide sociale des provinces	18,8	20,3
Revenu d'emploi	17,8	20,0
Régime de pensions du Canada ou Régime des rentes du Québec	11,8	36,1
Aide sociale des municipalités	11,6	14,1
Indemnisation des accidentés du travail, prestations d'invalidité, allocations aux anciens combattants et suppléments de revenu	2,8	6,4
Assurance-chômage	2,6	5,6
Revenu d'intérêts	1,2	13,1
Prestations de régimes de retraite privés	1,1	7,2
Autre	2,5	6,2
Taille de l'échantillon (n)	(2 223)	(2 624)

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

Près des deux tiers des familles monoparentales comptent sur l'assistance sociale comme principale source de revenu, tandis que l'emploi est la principale source de revenu (56,9 p. 100) de la majorité des couples parentaux.

C'est à Terre-Neuve (30,8 p. 100) que l'emploi est le plus fréquemment cité comme principale source de revenu et au Nouveau-Brunswick (50,5 p. 100) que l'on compte le plus sur l'aide sociale. Dans l'Île-du-Prince-Édouard (68,8 p. 100), en Nouvelle-Écosse (51,1 p. 100) et en Saskatchewan (50,9 p.100), les gens comptent principalement sur la Sécurité de la vieillesse et le supplément de revenu garanti comme source principale de revenu, situation qui reflète la prédominance des personnes âgées dans la clientèle de ces régions. Les revenus de pension (Régime des pensions du Canada, Régime des rentes du Québec et régimes privés) sont peu fréquemment cités comme principales sources de revenu, à l'exception du Québec (46 p. 100). La forte proportion de sources de revenu "autres" signalée à Terre-Neuve reflète l'inclusion de l'assurance-chômage comme élément principal de la catégorie "autres" (18,9 p. 100 des clients de Terre-Neuve ont donné l'assurance-chômage comme principale source de revenu).

TABLEAU 3.6
PRINCIPALE SOURCE DE REVENU
DES OCCUPANTS DE LOGEMENTS PUBLICS

CARACTÉRISTIQUES	PRINCIPALE SOURCE DE REVENU (POURCENTAGE) REVENU D'EMPLOI	AIDE SOCIALE	SV ou SRG	PENSIONS	AUTRE	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
CLIENTÈLE						
Familles	32,1	48,2	4,8	4,8	10,1	(1 017)
Personnes âgées	2,5	9,8	59,4	20,2	8,1	(994)
Familles et personnes âgées	16,4	39,0	13,1	23,0	8,5	(206)
TYPE DE MÉNAGE						
Personne seule	2,7	16,1	57,8	16,8	6,6	(984)
Adulte avec enfants	24,2	62,7	1,1	3,5	8,5	(549)
Couple avec enfants	56,9	28,3	0,2	2,1	12,5	(303)
Couple sans enfants	13,7	5,5	21,5	43,5	15,8	(171)
Autres	29,2	29,6	15,9	8,9	16,4	(47)
PROVINCE OU TERRITOIRE						
Terre-Neuve	30,8	33,3	7,0	6,0	22,9	(135)
Î.-P.-É.	11,0	10,0	68,8	2,8	7,4	(149)
Nouvelle-Écosse	12,9	20,3	51,1	7,9	7,8	(144)
Nouveau-Brunswick	8,9	50,5	29,2	7,0	4,4	(197)
Québec	6,9	38,7	4,2	46,0	4,2	(390)
Ontario	18,1	32,2	35,2	4,6	9,9	(561)
Manitoba	15,7	34,2	33,9	6,6	9,6	(124)
Saskatchewan	20,8	10,1	50,9	9,1	9,1	(153)
Alberta	23,9	17,7	37,9	6,7	13,8	(142)
C.-B.	23,2	28,3	33,9	5,4	9,2	(180)
Yukon	-	-	-	-	-	(21)
T.N.-O.	-	-	-	-	-	(27)
TOTAL	17,8	30,4	29,8	12,9	9,1	(2 223)

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

NOTE : Insuffisance de cas à des fins d'analyse pour le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

Les ménages qui ont répondu au questionnaire ont déclaré un revenu annuel moyen de 10 632 $. Le revenu annuel des ménages se situe en grande partie dans les limites d'une fourchette étroite (tableau 3.7). Plus de la moitié (55,9 p. 100) des personnes interrogées ont déclaré un revenu de ménage de 5 000 $ à 10 000 $; pour plus de 80 p. 100, il se situait entre 5 000 $ et

15 000 $, un petit pourcentage seulement (5,4 p. 100) mentionnant un revenu annuel d'au moins 20 000 $. Le revenu moyen des ménages habitant dans un ensemble de logements familiaux (11 752 $) n'est que très légèrement supérieur à celui des ménages des ensembles pour personnes âgées (9 799 $). Près du quart des ménages signalent avoir un revenu annuel minimum de 15 000 $, comparativement à 7,6 p. 100 seulement des personnes âgées.

Le revenu moyen des ménages occupant des logements publics n'est que de 40 p. 100 de celui des ménages locataires en général (26 892 $). Alors que 60,7 p. 100 des ménages résidant dans des logements publics ont un revenu annuel de moins de 10 000 $, 18,2 p. 100 seulement des ménages locataires en général tombent dans cette catégorie.

TABLEAU 3.7
REVENU ANNUEL DES MÉNAGES OCCUPANT DES LOGEMENTS PUBLICS (1988)

GROUPE DE REVENU DU MÉNAGE	POURCENTAGE DE LA CLIENTÈLE DU LOGEMENT PUBLIC				POURCENTAGE ENSEMBLE DES MÉNAGES
	ENSEMBLES FAMILIAUX	ENSEMBLES PERSONNES ÂGÉES	ENSEMBLES MIXTES	TOUS LES ENSEMBLES	
Moins de 5 000 $	4,4	5,1	5,4	4,8	3,6
5 000 à 9 999 $	50,6	60,1	57,4	55,9	14,6
10 000 à 14 999 $	22,2	27,2	27,4	25,1	14,2
15 000 à 19 999 $	12,4	6,1	6,6	8,8	11,8
20 000 $ et plus	10,3	1,5	3,2	5,4	55,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
REVENU MOYEN	11 752 $	9 799 $	9 796 $	10 632 $	26 892 $
Taille de l'échantillon (n)	(1 000)	(1 255)	(221)	(2 480)	(10 128)

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989; HIFE Microdata, 1988, Statistiques Canada.

NOTE : [1] À l'exclusion du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.

Le tableau 3.8 présente d'autres données sur le revenu des ménages. On ne constate que de petites variations provinciales du revenu moyen de ce groupe. Ce sont les ménages d'une personne et les familles monoparentales qui ont le revenu moyen le plus bas, soit 9 088 $ et 10 031 $ respectivement. Le revenu annuel moyen (17 250 $) des ménages dont l'emploi constitue la principale source de revenu est nettement supérieur au revenu

TABLEAU 3.8
REVENU MOYEN DES MÉNAGES SELON CERTAINES CARACTÉRISTIQUES

CARACTÉRISTIQUES	REVENU MOYEN	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
PROVINCE OU TERRITOIRE		
Terre-Neuve	10 298	(147)
Île-du-Prince-Édouard	9 964	(191)
Nouvelle-Écosse	10 103	(197)
Nouveau-Brunswick	9 007	(186)
Québec	9 594	(431)
Ontario	10 662	(604)
Manitoba	9 366	(129)
Saskatchewan	10 782	(188)
Alberta	10 792	(164)
Colombie-Britannique	10 955	(199)
Yukon	-	(21)
Territoires du Nord-Ouest	-	(23)
TYPE DE MÉNAGE		
Personne seule	9 088	(1 190)
Adulte avec enfants	10 031	(541)
Couple avec enfants	15 343	(302)
Couple sans enfants	14 284	(222)
Autre	11 378	(51)
TAILLE DU MÉNAGE		
Une personne	9 060	(1 243)
Deux personnes	11 224	(455)
Trois personnes	11 230	(291)
Quatre personnes	12 434	(242)
Cinq personnes et plus	16 363	(170)
PRINCIPALE SOURCE DE REVENU		
Sécurité de la vieillesse ou supplément de revenu garanti	9 581	(645)
Aide sociale des provinces	8 158	(288)
Revenu d'emploi	17 250	(347)
Régime de pensions du Canada ou régime des rentes du Québec	9 349	(263)
Aide sociale des municipalités	8 069	(301)
Indemnisation des accidentés du travail, prestations d'invalidité, allocations aux anciens combattants et suppléments de revenu	12 883	(48)
Assurance-chômage	8 715	(57)
Prestations de régimes de retraite privés	10 955	(33)
Autre	11 022	(74)
TOTAL	10 632	(2 480)

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

NOTE : Insuffisance de cas à des fins d'analyse pour le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

moyen de toutes les sources (10 632 $). Le revenu moyen du reste des ménages oscille entre 8 069 $ (quand l'aide sociale municipale constitue la principale source de revenu) et 12 883 $ (ménages dont la principale source de revenu est l'indemnisation des accidentés du travail, les prestations d'invalidité, les allocations aux anciens combattants et les suppléments de revenu).

D. Sommaire

Dans cette partie de l'évaluation, nous avons étudié le profil des occupants de logements publics sur la foi des données recueillies au cours de l'enquête auprès des locataires de ces logements. Cette enquête révèle que les locataires sont en majorité des enfants de moins de 15 ans et des personnes âgées. Ces deux groupes constituent la moitié de l'ensemble de la population qui occupe le parc national de logements publics, comparativement au tiers dans le cas de la population en général. Les ménages d'une personne prédominent (52 p. 100), suivis des familles monoparentales (24,1 p. 100). Les couples parentaux ne représentent que 13,3 p. 100 des ménages dans les logements publics. La moitié des familles clientes étaient monoparentales et 90 p. 100 des personnes âgées constituaient des ménages d'une personne. Près du quart des ménages de personnes âgées comptaient une personne souffrant d'un handicap ou atteinte d'une incapacité.

Près de la moitié des personnes interrogées ont déclaré n'avoir pas fréquenté l'école secondaire. Peu de répondants avaient un emploi (18,7 p. 100). Au total, 48,2 p. 100 étaient à la retraite et 13,3 p. 100 étaient incapables de travailler à cause d'une invalidité. Le revenu moyen des ménages était de 10 632 $ en 1988, comparé à 26 892 $ pour la population locataire en général. L'aide sociale était la principale source de revenu de près de la moitié des ménages. Un tiers seulement de ces derniers comptent principalement sur un revenu d'emploi. La pension de Sécurité de la vieillesse et le supplément de revenu garanti constituent la source principale de revenu de 59,4 p. 100 des personnes âgées.

IV APERÇU DE L'ÉTUDE SUR L'ÉTAT DES LIEUX

Dans les chapitres qui suivent, nous nous attacherons à l'état du parc de logements publics. Les données présentées sont tirées de l'étude sur l'état des lieux. Dans ce chapitre, nous indiquerons brièvement comment on a recueilli les données sur l'état des lieux et les coûts.

A. Objet de l'enquête

On a réalisé en 1988 l'étude sur l'état des lieux, un des principaux volets de l'évaluation. Les inspecteurs de la SCHL ont inspecté plus de 1 000 ensembles de logement public dans tout le Canada en vue de se renseigner sur l'état du parc.

Il s'agissait de répondre à des questions posées dès le commencement de l'évaluation du programme de logement public :

- Le programme fournit-il à sa clientèle des logements exempts de problèmes de solidité de construction, de santé et de sécurité?
- À combien estime-t-on les frais de réparation et de remplacement?
- À combien estime-t-on les frais d'ajout et d'amélioration?

B. Description de la procédure d'inspection

On a mené l'étude sur l'état des lieux à l'aide de nouvelles formules et procédures d'inspection mises au point par la Division de l'évaluation de programme en consultation avec les divisions de la recherche et des normes de services professionnels et le personnel d'inspection des bureaux extérieurs. L'équipe d'évaluation avait un défi à relever : elle devait établir une procédure d'inspection permettant d'obtenir des données détaillées sur les besoins de réparation et de remplacement et les coûts à prévoir pour tout l'éventail des types d'ensembles du parc de logements publics.

Comme l'indique le tableau 4.1, on a élaboré au total sept formules d'inspection, qui toutes (à l'exception de celle qui porte sur les caractéristiques fondamentales des ensembles et des immeubles) présentent la même structure générale. Comme l'illustre la figure 4.2, logements, immeubles et emplacements ont été décomposés en éléments et au besoin en sous-éléments sur lesquels les inspecteurs ont recueilli les renseignements suivants : type d'ouvrage et, s'il y a lieu, nécessité de mesures de réparation ou de remplacement, ainsi que coût estimatif, urgence et justification de ces mesures.

TABLEAU 4.1
EXEMPLES DE TYPES D'ENSEMBLES
ET DE FORMULES D'INSPECTION À EMPLOYER

TYPE D'ENSEMBLE	CARACTÉ-RISTIQUES IMMEUBLES OU ENS. RÉS. (P-1)	BÂTIMENTS À L'HORIZONTAL INDIV. (B-1)	BÂTIMENTS À L'HORIZONTAL LOG. INDIV. (B-2)	IMM. D'APP. (C-1)	LOG. D'IMM. D'APP. (C-2)	GARAGES DE STAT. ATTE-NANTS OU INDIV.[1] (PS-1)
Maisons en rangée seulement	1	1	*	-	-	-
Immeubles de grande hauteur avec garage de stationnement individuel	1	-	-	1	*	1
Maisons individuelles et en rangée	1	2	*	-	-	-
Maisons en rangée et immeubles de faible hauteur	1	1	*	1	*	-
Maisons en rangée et immeubles de faible et de grande hauteur	1	1	*	2	*	-
Maisons individuelles et en rangée et immeubles de faible hauteur	1	2	*	1	*	-

NOTE : * Formules multiples selon le nombre d'immeubles inspectés et la taille des ensembles.
[1] On a utilisé PS-1 pour les structures de stationnement distinctes.

On a aussi demandé aux inspecteurs d'évaluer globalement à l'aide de cotes l'état et l'entretien des logements, des immeubles, des emplacements et des ensembles inspectés. La figure 4.3 présente un exemple de question d'évaluation de l'état des bâtiments.

FIGURE 4.2
SPÉCIMEN DE FORMULE D'INSPECTION

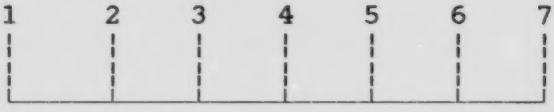
COLONNE 1	COLONNE 2	COLONNE 3	COLONNE 4	COLONNE 5	COLONNE 6	COLONNE 7	COLONNE 8

FONDATIONS

ÉLÉMENT/ SOUS-ÉLÉMENT		CHOIX CLÉ A	TYPE	CHOIX CLÉ A	MESURES CORRECTIVES: DESCRIPTION	MESURES CORRECTIVES: QUANTITÉ MESURE	MESURES CORRECTIVES: COÛT ESTIMATIF $	URGENCE V/S	RAISON CODE	INSTRUCTIONS
1	FONDATIONS									
1.1	MURS DE FONDATION	1	Béton armé	1	Colmater les fissures	•				Les murs de fondation en béton ou en blocs de béton et les murets de fondation en béton peuvent se fissurer par suite: - de contraintes concentrées vis-à-vis les bâtis de fenêtre; - du tassement différentiel ou du soulèvement de certains sols argileux, occasionné par une saturation ou un assèchement extrême; - du gonflement dû au gel, si l'espace adjacent n'est pas chauffé. L'infiltration d'humidité peut être provoquée par des fissures, le manque d'imperméabilisation ou le drainage déficient des fondations. En général, les fissures se colmatent de façon satisfaisante; toutefois, dans les cas où le tassement, le bombement ou le déplacement du mur est très marqué, il faudra peut-être remplacer ou reprendre en sous-oeuvre toute la fondation ou une partie de celle-ci. En cas de mure de fondation sérieusement endommagée pour lesquels il est difficile d'établir les mesures correctives ou leur coût estimatif, indiquer si un rapport d'ingénieur est requis ou a déjà été préparé. Il incombe néanmoins à l'inspecteur de déterminer les mesures requises ainsi que leur coût estimatif.
				2	Reprendre en sous-oeuvre	•				
				3	Remplacer le mur	m²				
				0	Autre	-	-			
		2	Béton non armé	1	Colmater les fissures	•				
				2	Reprendre en sous-oeuvre	•				
				3	Remplacer le mur	m²				
				0	Autre	-	-			
		3	Blocs de béton	1	Colmater les fissures	•				
				2	Reprendre en sous-oeuvre	•				
				3	Remplacer le mur	m²				
				0	Autre	-	-			
		0	Autre	-	----		-			
		8	Aucun	-	---	-	-	-	-	-
		9	Rapport d'ingénieur	1	Requis	-	-	-	-	-
				2	Déjà Préparé	-	-	-	-	-
	Réservé au bureau									
	Réservé au bureau									
1.2	POUTRES DE FONDATION	1	Béton armé	1	Colmater les fissures	•				
				2	Reprendre en sous-oeuvre	•				
				3	Remplacer le muret	•				
				0	Autre	-	-			
		8	Aucun	-	----	-	-	-	-	-
	Réservé au bureau									
	Réservé au bureau									

FIGURE 4.3
EXEMPLE DE QUESTION D'ÉVALUATION
DE L'ÉTUDE SUR L'ÉTAT DES LIEUX

QUELLE COTE ATTRIBUEZ-VOUS À L'ÉTAT GÉNÉRAL DE CET IMMEUBLE APRÈS EN AVOIR INSPECTÉ LA CHARPENTE ET LES REVÊTEMENTS INTÉRIEURS ET EXTÉRIEURS?



--- -- - + ++ +++

(IRRÉPARABLE, À DÉMOLIR) (EN PARFAIT ÉTAT)

LA COTE 4 SIGNIFIE QUE L'IMMEUBLE SATISFAIT TOUT JUSTE AUX NORMES MINIMALES DE PROPRIÉTÉ DE LA LNH POUR LES BÂTIMENTS RÉSIDENTIELS EXISTANTS.

On s'est aussi renseigné sur les améliorations nécessaires. Pour chaque ensemble inspecté, les inspecteurs disposaient d'une liste d'améliorations possibles concernant la protection-incendie, l'éclairage, la ventilation, le rendement énergétique et la durabilité-entretien. Ils ont été priés d'indiquer si les améliorations en question s'imposaient à cause des dispositions des codes en vigueur ou de l'importance des économies à prévoir.

C. Procédure d'échantillonnage et de pondération

Au total, on a procédé à l'inspection d'un échantillon de 1 001 ensembles de logement public comprenant 1 024 emplacements, 1 153 immeubles et 2 483 logements. Le tableau 4.4 présente la répartition géographique de cet échantillon.

On a tiré l'échantillon de l'inspection en trois grandes étapes. D'abord, on a prélevé un échantillon d'ensembles de logement public. Pour garantir une bonne représentation des caractéristiques clés du parc et l'obtention d'estimations régionales et provinciales, on a stratifié l'échantillon d'ensembles selon la taille et l'âge de ceux-ci, le type d'habitation ou d'immeuble, la région, le type de clientèle et la taille de la collectivité. On a surreprésenté dans l'échantillon les ensembles présentant des caractéristiques de grand intérêt (ensembles moins jeunes et immeubles de grande hauteur, par exemple) pour pouvoir disposer d'un nombre suffisant de cas à l'étape de l'analyse.

TABLEAU 4.4
ENSEMBLES, IMMEUBLES ET LOGEMENTS DE L'ÉCHANTILLON
PAR PROVINCE OU TERRITOIRE

PROVINCE OU TERRITOIRE	NOMBRE D'ENSEMBLES	NOMBRE D'IMMEUBLES	NOMBRE DE LOGEMENTS
Terre-Neuve	46	56	112
Île-du-Prince-Édouard	39	43	55
Nouvelle-Écosse	79	87	178
Nouveau-Brunswick	45	52	104
Québec	180	228	457
Ontario	242	277	655
Manitoba	71	79	204
Saskatchewan	93	98	219
Alberta	83	90	223
Colombie-Britannique	60	79	183
Yukon	21	22	27
Territoires du Nord-Ouest	42	42	66
CANADA	1 001	1 153	2 483

On a ensuite tiré un échantillon d'immeubles pour chaque ensemble sélectionné. On a choisi un bâtiment pour chaque type d'immeuble ou d'habitation que renfermait l'ensemble. Comme il existe quatre grandes catégories d'immeubles (maisons individuelles et jumelées, maisons en rangée, immeubles de faible hauteur et immeubles de grande hauteur), l'échantillon constitué pour un ensemble pouvait donc être formé de 1 à 4 bâtiments selon la complexité de celui-ci (types d'habitation). En dernier lieu, on a prélevé un échantillon de logements pour chaque ensemble sélectionné. Le nombre de logements inspectés dans chaque ensemble variait de 1 à 8 selon le nombre d'immeubles inspectés et le nombre total de logements dans l'ensemble en question.

À l'issue de l'application de la procédure d'échantillonnage, on disposait aux niveaux du logement, de l'immeuble et de l'ensemble de trois séries de valeurs de pondération permettant de porter les chiffres d'échantillons à la dimension des populations décrites. L'échantillonnage s'est fait de manière scientifique, les probabilités de sélection étant connues pour chacun des ensembles. Il est donc possible d'extrapoler les résultats de l'étude sur l'état des lieux pour toute la population d'ensembles de logement public du Canada.

D. Données recueillies dans le cadre de l'étude sur l'état des lieux

L'étude sur l'état des lieux a permis d'obtenir trois grands types de données sur l'état du parc de logements publics :

1. Données sur les besoins de réparations et de remplacements et le coût des travaux;
2. Données d'évaluation (par cotes) sur l'état des logements;
3. Données sur les ajouts et les améliorations.

1. Données sur les besoins de réparation et de remplacement et le coût des travaux

Pour chaque élément ou sous-élément inspecté, les inspecteurs de la SCHL ont été priés d'indiquer les diverses mesures de réparation et de remplacement nécessaires. Ils devaient se reporter à cette fin à une liste des mesures les plus courantes pour chaque élément ou sous-élément. Les mesures indiquées ont ensuite été réparties entre les catégories suivantes :

1. Réparation;
2. Remplacement;
3. Réparation et remplacement;
4. Autre.

Il s'agit de travaux de réparation et de remplacement d'éléments et de sous-éléments existants. L'étude sur l'état des lieux a décrit à part les améliorations d'emplacements, d'immeubles et de logements existants, à l'exception de quelques ajouts intéressant l'application des codes de protection-incendie et de sécurité.

On s'est fondé sur les "Normes minimales de propriété de la LNH pour les bâtiments résidentiels existants" pour juger de la nécessité de mesures de réparation ou de remplacement[1]. Le choix des Normes minimales de propriété a été entrepris en étroite collaboration avec le personnel de recherche, le personnel technique et le personnel d'inspection de la SCHL. De plus, les directives relatives à la conception, dans le cadre du programme de logement public, précisaient que les immeubles existants (à acquérir) devaient être conformes aux Normes minimales de propriété.

Les Normes minimales de propriété reconnaissent que des écarts peuvent être acceptables, par rapport aux normes applicables

---

[1] Loi nationale sur l'habitation : Normes minimales de propriété pour les bâtiments résidentiels existants, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1986.

aux immeubles neufs, sauf qu'en matière de santé et de sécurité, il faut absolument un degré de qualité raisonnable concernant la solidité de la structure, la protection-incendie, les systèmes électriques, la tuyauterie et le chauffage. Les Normes minimales de propriété sont permissives (le conditionnel étant utilisé, au lieu du présent du verbe "devoir") et les exigences recommandées doivent être respectées quand c'est possible. Aussi, dans tous les cas où les règlements municipaux ou les textes de loi provinciaux exigent des normes supérieures au Normes minimales de propriété, ce sont ces exigences supérieures qui s'appliquent.

On a indiqué aux inspecteurs qu'il ne faut pas immédiatement exiger le remplacement pour respecter les normes locales, si l'élément ou le système demeure fonctionnel. Quand le remplacement est nécessaire parce que l'élément ou le système n'est plus fonctionnel, le remplacement doit être conforme aux Normes minimales de propriété (qui renvoient au Code national du bâtiment) ou aux normes locales, le choix allant aux normes les plus sévères. Les données sur la nécessité d'ajouts ou d'améliorations pour respecter les exigences actuelles des codes (notamment les codes locaux ou provinciaux) ont été recueillies séparément des données sur la nécessité de réparations et de remplacements, pour le parc de logements publics. Ces ajouts et améliorations se situaient dans l'un des domaines suivants : 1) protection-incendie; 2) éclairage; 3) ventilation; 4) rendement énergétique; 5) durabilité et entretien.

On a aussi indiqué aux inspecteurs que, le cas échéant, les réparations et les remplacements doivent être valables pour au moins 15 ans. Enfin, les travaux en cours au moment de l'enquête n'ont pas été considérés comme des mesures de réparation et de remplacement.

Une fois établi le besoin de travaux de réparation ou de remplacement, les inspecteurs estimaient le coût de chacune des mesures à prévoir. Pour des ouvrages plus complexes comme les garages de stationnement, les inspecteurs avaient le loisir d'indiquer si une étude technique (rapport d'ingénieur) avait été faite ou se révélait nécessaire. Au total, ils ont signalé que des rapports d'ingénieur étaient nécessaires ou avaient été élaborés pour près de 50 ensembles de l'échantillon.

Pour optimiser les données sur les coûts, on a chargé un bureau d'ingénieurs-conseils (J.L. Richards, à Ottawa) connaissant bien les questions d'évaluation de coûts d'examiner de plus près les cas complexes. Le contrat passé avec cette entreprise prévoyait qu'elle se mettrait en rapport avec les inspecteurs de la SCHL et les représentants des offices municipaux d'habitation pour se renseigner sur les problèmes et donner le cas échéant à l'équipe d'évaluation des

données permettant de rectifier les estimations ou d'en établir de nouvelles.

Les inspecteurs ont enfin attribué des cotes d'urgence et de justification à chaque mesure de réparation ou de remplacement. L'urgence s'exprimait en nombre d'années, de 1 à 5. En ce qui concerne la justification, les codes employés étaient les suivants :

Code	Raison
1	Pour régler des questions de santé et de sécurité
2	Pour rétablir la solidité des constructions
3	Pour prévenir les problèmes de santé et de sécurité ou préserver la solidité des constructions
4	Autres raisons.

2. Données d'évaluation (par cotes) sur l'état

En plus de fournir des estimations relatives aux travaux de réparation et de remplacement d'éléments de construction, les inspecteurs de la SCHL ont dû répondre en fin d'inspection à des questions d'évaluation sommaire sur l'état des lieux.

a) Évaluation de l'état des lieux

On a procédé à une évaluation de l'état général de chaque emplacement, immeuble, logement et ensemble. L'échelle d'évaluation à sept degrés s'étendait de "irréparable, à démolir" (cote 1) à "parfait état" (cote 7). La cote moyenne de 4 signifiait que l'emplacement, l'immeuble, le logement ou l'ensemble satisfaisait tout juste aux Normes minimales de propriété de la LNH pour les bâtiments résidentiels existants.

b) Question sur les grosses et les petites réparations

Par souci de comparabilité par rapport aux études antérieures de l'état des logements, on a posé une question d'évaluation supplémentaire sur la nécessité de grosses ou de petites réparations pour chaque logement inspecté. Par cette question, l'inspecteur devait établir si le logement avait besoin de réparations et, par réparations, on n'entendait pas les travaux souhaitables

de remodelage, d'ajout, de transformation ou d'amélioration du rendement énergétique. Les trois réponses étaient les suivantes :

1. Oui, de grosses réparations sont nécessaires (par exemple, tuyaux rouillés, fils électriques abîmés, planchers en affaissement, murs bombés, murs et plafonds humides, murs de fondation qui se désagrègent, perrons ou escaliers pourris).

2. Oui, de petites réparations sont nécessaires (par exemple, fissures dans les plafonds et les murs intérieurs, appareils d'éclairage et commutateurs brisés, éviers qui coulent, carreaux de fenêtre fêlés ou brisés, bardeaux d'asphalte ou parements manquants (en partie), peinture qui s'écaille (en partie).

3. Non, l'entretien courant suffit (par exemple, peinture, réparation des robinets qui coulent, nettoyage des gouttières obstruées).

3. Données sur les améliorations

La dernière catégorie de données recueillies dans le cadre de l'étude sur l'état des lieux portait sur la fréquence des mesures d'ajout ou d'amélioration dans des ensembles de logement public. Ces mesures s'ajoutaient aux travaux précités de réparation et de remplacement d'éléments de construction existants. On a fourni aux inspecteurs une liste de travaux d'amélioration possibles dans les cinq grands domaines suivants :

1. Protection-incendie (p. ex., mise en place d'avertisseurs supplémentaires de fumée ou de chaleur, amélioration du système d'alarme-incendie);

2. Éclairage (p. ex., augmentation du nombre d'appareils d'éclairage, amélioration de l'éclairage de l'emplacement);

3. Ventilation (p. ex., mise en place de nouveaux ventilateurs d'extraction dans les logements);

4. Rendement énergétique (p. ex., double vitrage de fenêtres existantes);

5. Durabilité et entretien (p. ex., remplacement de revêtements de sol peu appropriés dans des logements).

Les inspecteurs devaient indiquer si ces mesures d'amélioration étaient dictées par les dispositions des codes en vigueur ou par des prévisions d'économies importantes. Pour ne pas rendre les tâches d'inspection irréalisables ou

trop lourdes pour les inspecteurs, on s'est attaché au seul aspect de la fréquence des mesures possibles d'ajout ou d'amélioration.

On a demandé à Scanada Consultants Limited d'évaluer le coût de toutes les mesures d'ajout ou d'amélioration de la liste dont disposaient les inspecteurs. Des estimations ont été établies pour chacun des types d'immeuble ou d'habitation suivants :

1. maison individuelle ou jumelée (coût par logement);
2. logement collectif disposé à l'horizontale (maison en rangée; coût par logement);
3. immeuble d'appartements de faible hauteur (trois étages);
4. immeuble d'appartements de grande hauteur (six étages);
5. immeuble d'appartements de grande hauteur (dix étages).

On s'est efforcé de dégager des éléments d'amélioration qui ne s'excluent pas les uns les autres et d'éviter tout double emploi dans les chiffres. On a aussi examiné le coût des mesures d'ajout évalué directement par les inspecteurs afin de prévenir tout double emploi entre les chiffres des travaux de réparation et de remplacement et ceux des travaux d'ajout et d'amélioration.

On a alors relié ces estimations à la fréquence des mesures d'ajout et d'amélioration signalée par les inspecteurs de la SCHL pour calculer les totaux nationaux de la catégorie "ajouts et améliorations".

E. Sommaire

L'étude sur l'état des lieux est l'évaluation la plus complète qui ait été faite au Canada de l'état du parc de logements publics. On l'a réalisée à l'aide de nouvelles formules et procédures d'inspection mises au point par la Division de l'évaluation de programme en consultation avec les divisions de la recherche et des normes de services professionnels et du personnel d'inspection des bureaux extérieurs. Pour les besoins de cette enquête, les inspecteurs de la SCHL ont inspecté plus de 1 000 ensembles de logement public dans tout le Canada.

Ce projet d'enquête a permis de recueillir des données d'évaluation quantitative sur l'état du parc. Aspect encore plus important, il indique quelles mesures de réparation et de remplacement permettront d'aligner ce parc sur les Normes minimales de propriété et fournit les données de base nécessaires à l'évaluation du coût total des mesures à prévoir à cet égard. Il établit enfin le coût des travaux d'ajout ou d'amélioration propres à rendre les éléments de construction existants conformes aux dispositions des codes en vigueur ou à faire faire des économies importantes.

V ESTIMATIONS NATIONALES DE L'ÉTAT DU PARC DE LOGEMENTS PUBLICS

Avant cette enquête, on disposait de peu de renseignements sur l'état du parc canadien de logements publics. Malgré l'absence d'indications précises sur l'état du logement public, une publicité négative au fil des ans avait entretenu dans le public l'image d'un parc en état de délabrement. Plus récemment, le vieillissement du parc a porté les gens à se demander si le programme continuait à procurer des logements conformes aux normes minimales. Dans ce chapitre, nous présenterons des renseignements tirés de l'étude sur l'état des lieux au sujet de l'état du parc de logements publics, ainsi que des estimations du coût des mesures de réparation et de remplacement. Nous y évaluerons aussi le coût des mesures possibles d'ajout ou d'amélioration dont pourraient faire l'objet les ensembles de logement public.

A. Évaluation de l'état général

L'étude sur l'état des lieux évalue l'état du logement public par rapport aux Normes minimales de propriété de la LNH pour les bâtiments résidentiels existants aux niveaux du logement, de l'immeuble, de l'emplacement et de l'ensemble selon le jugement porté par les inspecteurs de la SCHL. On peut aussi tirer de l'enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public des données d'évaluation de l'état général des ensembles, information fondée sur l'appréciation de ces gestionnaires.

Chacune des mesures effectuées fait voir le bon état du parc de logements publics au Canada. La constatation la plus intéressante sur ce plan est peut-être que 96,5 p. 100 des ensembles de logement public, totalisant 93,7 p. 100 de tous les logements du parc, respectent ou dépassent les Normes minimales de propriété de la LNH (tableau 5.1).

Dans ce parc généralement en bon état, il y a 169 ensembles (3,5 p. 100) regroupant près de 13 000 logements (6,3 p. 100) qui tombent au-dessous de ces normes minimales. On observe en outre que plus de la moitié des ensembles sont tout juste conformes aux normes et risquent de ne plus les respecter un jour prochain.

Les données sur l'état des immeubles, des logements (état de l'intérieur des logements) et des emplacements s'accordent avec les constatations relatives aux ensembles, 5,9 p. 100 des immeubles, 4 p. 100 des logements et 4,2 p. 100 des emplacements ne respectant pas les Normes minimales de la LNH (tableau 5.2).

TABLEAU 5.1
ÉTAT GÉNÉRAL DES ENSEMBLES DU PARC DE LOGEMENTS PUBLICS
(n=997, N=4 781)

NORMES DE LA LNH	NOMBRE D'ENSEMBLES	%	NOMBRE DE LOGEMENTS	%
Non conformes	169	3,5	12 994	6,3
Conformes	2 525	52,9	106 620	51,7
Supérieurs	2 087	43,6	86 537	42,0
TOTAL	4 781	100,0	206 151	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, 1988.

TABLEAU 5.2
ÉTAT GÉNÉRAL DES IMMEUBLES, DES LOGEMENTS ET DES EMPLACEMENTS DANS LES ENSEMBLES DE LOGEMENT PUBLIC

NORMES DE LA LNH	ÉTAT DES IMMEUBLES (%) (n=1141, N=23441)	ÉTAT DES LOGEMENTS (%) (n=2461, N=204709)	ÉTAT DES EMPLACEMENTS (%) (n=824, N=3715)[1]
Non conformes	5,9	4,0	4,2
Conformes	61,2	47,4	58,1
Supérieurs	32,9	48,6	37,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

NOTE : [1] On ne disposait pas de cotes d'état d'emplacement pour 177 des ensembles inspectés (18 p. 100 du total).

B. Coût des mesures de réparation et de remplacement nécessaires

Les cotes d'évaluation d'état nous donnent une bonne idée de l'état général du parc de logements publics, et les estimations des besoins et des coûts relativement aux travaux de réparation et de remplacement nous font voir la nature et l'ordre de grandeur des mesures correctives nécessaires.

Le coût estimatif total des mesures de réparation et de remplacement est d'un peu moins de 350 millions (tableau 5.3), soit un coût moyen de 1 693 $ par logement du parc. Plus de la moitié du coût total vise des travaux de réparation et de

remplacement des bâtiments mêmes (par opposition à ceux qui ont pour objet l'intérieur des logements ou les emplacements). Les travaux relatifs aux bâtiments comprennent toutes les mesures de réparation et de remplacement concernant l'extérieur et les fondations des immeubles, les locaux techniques, les garages de stationnement et les aires communes (halls, corridors, salles de réunion, escaliers, etc.).

Les réparations et les remplacements à l'intérieur des logements représentent 36,6 p. 100 du coût total, et ceux qui ont pour objet les emplacements (revêtements en dur, aménagement paysager, murs et clôtures, etc.), 7.9 p. 100 (proportion restante du coût total.).

TABLEAU 5.3
COÛT TOTAL ET PAR LOGEMENT DES TRAVAUX DE RÉPARATION DE LOGEMENTS, D'IMMEUBLES ET D'EMPLACEMENTS D'ENSEMBLES DE LOGEMENT PUBLIC

PROJETS	COÛT TOTAL (MILLIONS de $)	COÛT PAR LOGEMENT ($)	%	N	(n)
Logements	127,9	620	36,6	206 344	(2 483)
Immeubles	193,9	939	55,5	23 880	(1 154)
Emplacements	27,5	133	7,9	987	(1 024)
ENSEMBLES	349,3	1 693	100,0	4 793	(1 001)

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

L'examen des ensembles selon les catégories de coût nous indique que la majorité n'ont pas besoin de réparations importantes. À peu près la moitié des ensembles demandent moins de 10 000 $ en frais de réparation et de remplacement (tableau 5.4). Collectivement, ces ensembles interviennent pour moins de 2 p. 100 des besoins totaux quant aux coûts de réparation et de remplacement. À l'autre extrémité, une minorité d'ensembles rendent compte de la majeure partie des frais de réparation et de remplacement. Bien que 2,8 p. 100 seulement des ensembles (133) exigent plus de 500 000 $ en travaux de cette nature, il s'agit là au total de plus de la moitié des dépenses à ce poste (180 millions).

TABLEAU 5.4
COÛT TOTAL DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT PAR ENSEMBLE
(n=1 001, N=4 793)

COÛT R-R PAR PROJET	COÛT TOTAL (MILLIONS DE $)	% DU COÛT TOTAL	% DES ENSEMBLES	% DES LOGE-MENTS
Moins de 2 500	0,61	0,2	29,7	19,3
2 500 à 4 999	1,49	0,4	8,1	4,4
5 000 à 9 999	3,41	1,0	9,8	4,5
10 000 à 24 999	15,62	4,5	19,8	13,7
25 000 à 49 999	20,18	5,8	11,3	11,7
50 000 à 99 999	24,13	6,9	7,3	7,9
100 000 à 249 999	60,90	17,4	8,6	14,5
250 000 à 499 999	42,85	12,3	2,6	8,6
500 000 et plus	180,09	51,5	2,8	15,4
TOTAL	349,28	100,0	100,0	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Du point de vue des frais de réparation et de remplacement par logement, presque la moitié des ensembles de logement public demandent moins de 500 $ par logement. Ces ensembles (tableau 5.5), renfermant 45,3 p. 100 de tous les logements publics, mobilisent seulement 3,6 p. 100 de tout le budget de réparation et de remplacement. À l'autre extrémité, un petit pourcentage d'ensembles (6,9 p. 100) ont besoin de 5 000 $ et plus par logement et représentent 44 p. 100 de ce même budget total.

TABLEAU 5.5
COÛT TOTAL POUR L'ENSEMBLE DES RÉPARATIONS ET DES REMPLACEMENTS PAR LOGEMENT
(n=1 001, N=4 793)

COÛT R-R PAR LOGEMENT	COÛT TOTAL (MILLIONS DE $)	% DU COÛT TOTAL	% DES ENSEMBLES	% DES LOGEMENTS
Moins de 500	12,67	3,6	47,0	45,3
500 à 999	18,37	5,3	14,5	12,2
1 000 à 2 499	82,87	23,7	22,8	24,0
2 500 à 4 999	81,65	23,4	8,8	11,0
5 000 et plus	153,72	44,0	6,9	7,5
TOTAL	349,28	100,0	100,0	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

C. Coût des mesures d'ajout et d'amélioration

L'étude sur l'état des lieux nous a renseignés sur les mesures d'ajout et d'amélioration dont le parc de logements publics pourrait faire l'objet dans les domaines de la protection-incendie, de l'éclairage, de la ventilation, du rendement énergétique et de la durabilité-entretien. Ces mesures s'imposent à cause des dispositions des codes en vigueur ou des économies importantes à prévoir de l'avis des inspecteurs de la SCHL.

Le tableau 5.6 présente les coûts relatifs à chaque catégorie de mesures d'ajout et d'amélioration étudiée dans le cadre de l'étude sur l'état des lieux. Pour ces mesures, 133,4 millions de dollars sont requis. Les travaux d'ajout et d'amélioration à des fins d'amélioration du rendement énergétique représentent la catégorie la plus importante avec 54,8 millions et 41.1 p. 100 du budget total des ajouts et des améliorations. La catégorie de la protection-incendie suit avec 35 millions et 26,3 p. 100 du coût total. Les catégories de la ventilation, de l'éclairage et de la durabilité-entretien ferment la marche avec des proportions respectives de 19,5 p. 100, 8,7 p. 100 et 4,5 p. 100.

Le tableau 5.7 présente une ventilation des diverses mesures d'ajout et d'amélioration qui forment le gros des frais à supporter à ce titre. Ces 12 mesures sur 53 représentent 111 millions de dollars, soit 83 p. 100 du budget total des ajouts et des améliorations.

L'annexe B présente une ventilation plus fine des coûts pour chaque mesure d'ajout ou d'amélioration.

TABLEAU 5.6
COÛT DES MESURES D'AJOUT ET D'AMÉLIORATION RELATIVES AU PARC DE LOGEMENTS PUBLICS
(n=1 001, N=4 793)

CATÉGORIE D'AJOUTS OU D'AMÉLIORATIONS	COÛT TOTAL (MILLIONS DE $)	% DU COÛT TOTAL
Protection-incendie	35,0	26,3
Éclairage	11,6	8,7
Ventilation	26,0	19,5
Rendement énergétique	54,8	41,1
Durabilité et entretien	6,0	4,5
TOTAL	133,4	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

TABLEAU 5.7
COÛT DES MESURES D'AJOUT ET D'AMÉLIORATION RELATIVES AU PARC DE LOGEMENTS PUBLICS
(n=1 001, N=4 793)

AJOUT OU AMÉLIORATION	COÛT TOTAL (MILLIONS DE $)	% DU COÛT TOTAL
Ajouter des ventilateurs d'extraction dans les logements	17,3	12,9
Ajouter de l'isolant dans les toits plats	15,4	11,5
Installer des extincteurs automatiques	13,2	9,9
Double vitrage de fenêtres existantes	11,7	8,7
Ajouter des appareils d'éclairage dans les logements	10,2	7,7
Ajouter de l'isolant dans les murs du sous-sol (aires chauffées)	9,7	7,3
Ajouter des avertisseurs de fumée	8,0	6,0
Ajouter de l'isolant dans les murs du sous-sol	7,1	5,4
Augmenter la ventilation du toit	7,1	5,3
Renforcer les portes des logements/ murs pare-feu	7,0	5,2
Changer les revêtements de sol peu appropriés dans les logements	4,6	3,5
TOTAL PARTIEL	111,3	83,4
Autre	22,1	16,6
TOTAL	133,4	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

D. Coût de réparation et de remplacement selon l'évaluation de l'état des ensembles

Dans cette section, nous rapprocherons les données sur le coût des travaux de réparation et de remplacement des cotes d'évaluation de l'état des lieux. Cette comparaison de deux mesures distinctes de l'état des ensembles permettra de confirmer le bien-fondé du jugement porté sur l'état matériel du parc de logements publics. On pourra aussi voir les différences de besoins de réparation et de remplacement entre les ensembles, les immeubles, les logements et les emplacements en bon et en mauvais état.

La comparaison effectuée au niveau des ensembles (tableau 5.8) nous indique que, bien que représentant seulement 3,5 p. 100 des ensembles de logement public, les ensembles non conformes aux Normes minimales de propriété de la LNH rendent compte du quart (22 p. 100) de tous les frais de réparation et de remplacement. En fait, les ensembles non conformes ont des dépenses de réparation et de remplacement par logement qui dépassent plus de trois fois la moyenne nationale, tandis que les ensembles supérieurs aux normes de la LNH présentent un coût par logement qui est moins de la moitié de cette moyenne. En valeur absolue, les ensembles respectant tout juste les normes exigent la partie la plus considérable du budget total de réparation et de remplacement avec un peu moins de 60 p. 100 du coût total.

TABLEAU 5.8
COÛT TOTAL DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT SELON L'ÉVALUATION DE L'ÉTAT DES ENSEMBLES
(n=997, N=4 781)

NORMES DE LA LNH	COÛT TOTAL (MILLIONS DE $)	% DU COÛT TOTAL	COÛT MOYEN PAR ENSEMBLE	COÛT MOYEN PAR LOGEMENT	% DE TOUS LES LOGEMENTS
Non conformes	76,0	21,8	49 376	5 851	3,5
Conformes	204,5	58,6	80 995	1 918	52,9
Supérieurs	68,5	19,6	32 812	791	43,6
TOTAL	349,0	100,0	73 108	1 693	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Le tableau 5.9 compare le coût de réparation et de remplacement aux cotes d'évaluation de l'état des lieux au niveau des immeubles. Les immeubles non conformes aux normes de la LNH représentent 6 p. 100 de tous les bâtiments, mais

mobilisent plus du quart des frais de réparation et de remplacement relatifs aux immeubles. Demandant près de 35 000 $ par immeuble, ils exigent plus de sept fois le montant des frais de réparation et de remplacement à prévoir pour les bâtiments supérieurs aux normes de la LNH. Le gros des dépenses de réparation et de remplacement relatives aux immeubles (56 p. 100) va toutefois aux bâtiments qui respectent tout juste ces normes.

TABLEAU 5.9
COÛT DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT AU NIVEAU DES IMMEUBLES SELON LES COTES D'ÉTAT DES BÂTIMENTS (n=1 141, N=23 441)

NORMES DE LA LNH	COÛT TOTAL (MILLIONS DE $)	% DU COÛT TOTAL	COÛT MOYEN PAR IMMEUBLE	% DE TOUS LES IMMEUBLES
Non conformes	49,0	25,2	34 978	6,0
Conformes	108,2	56,0	7 559	61,2
Supérieurs	36,4	18,8	4 728	32,8
TOTAL	193,6	100,0	8 259	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Le tableau 5.10 compare le coût de réparation et de remplacement aux cotes d'évaluation de l'état des lieux au niveau des logements. Les logements non conformes aux normes de la LNH représentent 4 p. 100 de tous les logements et rendent compte de près de 20 p. 100 de tous les frais de réparation et de remplacement relatifs aux logements. Avec un coût individuel d'un peu plus de 3 000 $, ces logements exigent des dépenses de réparation et de remplacement plus de 12 fois supérieures aux frais à prévoir pour les logements supérieurs à ces mêmes normes. Comme dans le cas des ensembles et des immeubles, le gros des frais de réparation et de remplacement (61,2 p. 100) va à des logements qui respectent tout juste les normes de la LNH.

Le tableau 5.11 rapproche enfin le coût de réparation et de remplacement des cotes d'évaluation de l'état des lieux au niveau des emplacements. Ce sont les emplacements non conformes aux normes de la LNH qui exigent de loin par emplacement les frais de réparation et de remplacement les plus élevés (23 760 $). Encore une fois, le gros des dépenses (76,9 p. 100) va à des emplacements tout juste conformes à ces normes.

TABLEAU 5.10
COÛT DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT PAR LOGEMENT
SELON LES COTES D'ÉTAT DES LOGEMENTS
(n=2 468, N=204 709)

NORMES DE LA LNH	COÛT TOTAL (MILLIONS DE $)	% DU COÛT TOTAL	COÛT MOYEN PAR LOGEMENT	% DE TOUS LES LOGEMENTS
Non conformes	25,1	19,6	3 061	4,0
Conformes	78,5	61,2	810	47,4
Supérieurs	24,6	19,2	247	48,6
TOTAL	128,2	100,0	626	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

TABLEAU 5.11
COÛT DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT AU NIVEAU
DES EMPLACEMENTS SELON LES COTES D'ÉTAT DES EMPLACEMENTS
(n=824, données manquantes=177, N=3 715)

NORMES DE LA LNH	COÛT TOTAL (MILLIONS DE $)	% DU COÛT TOTAL	COÛT MOYEN PAR EMPLACEMENT	% DE TOUS LES EMPLACE-MENTS
Non conformes	3,7	14,6	23 760	4,2
Conformes	19,5	76,9	9 042	58,1
Supérieurs	2,2	8,5	1 550	37,7
TOTAL	25,4	100,0	5 744	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

E. Coût des réparations et des remplacements par élément de construction

On peut aussi examiner le coût des réparations et des remplacements par rapport aux éléments de construction visés. Le tableau 5.12 indique les éléments de construction demandant chacun pour plus de 5 millions de dollars de travaux de réparation et de remplacement. Ensemble, ces éléments figurent pour 88,3 p. 100 dans le coût total.

Cinq des éléments indiqués exigent plus de 25 millions en frais de réparation et de remplacement. Les voici par ordre décroissant : revêtements de finition (62,9 millions), murs

extérieurs (38,7 millions), toitures et installations auxiliaires (38,7 millions), garages de stationnement (26,9 millions) et fenêtres (26,1 millions). Ensemble, ils rendent compte de 55,3 p. 100 de tous les frais de réparation et de remplacement.

TABLEAU 5.12
COÛT TOTAL DE RÉPARATION DES ENSEMBLES DE LOGEMENT PUBLIC SELON LES ÉLÉMENTS DE CONSTRUCTION
(n=1 001, N=4 793)

ÉLÉMENT DE CONSTRUCTION	COÛT TOTAL (MILLIONS DE $)	(%)
Revêtements de finition	62,9	18,1
Murs extérieurs	38,7	11,1
Toitures et installations auxiliaires	38,7	11,0
Garages de stationnement	26,9	7,7
Fenêtres	26,1	7,4
Portes extérieures	17,0	4,9
Appareils ménagers	13,8	3,9
Armoires, étagères et articles de fabrication spéciale	12,0	3,4
Réseau de ventilation et d'extraction	10,8	3,1
Aires communes	10,7	3,1
Chauffage et climatisation	9,2	2,6
Revêtements en dur	8,9	2,5
Portes intérieures	7,9	2,3
Balcons et auvents	7,6	2,2
Systèmes de communication et de protection	6,8	1,9
Plomberie	5,7	1,6
Appareils sanitaires	5,2	1,5
TOTAL PARTIEL	308,9	88,3
Autres	40,4	11,7
TOTAL	349,3	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

F. Urgence des besoins de réparation et de remplacement

Comme nous l'avons signalé plus haut, l'étude sur l'état des lieux nous indique qu'un peu moins de 350 millions de dollars en mesures de réparation et de remplacement sont nécessaires pour rendre ou garder le parc de logements publics conforme aux Normes minimales de propriété de la LNH. Ces mesures ne sont pas toutes aussi urgentes et prioritaires. Pour aider à dégager les secteurs prioritaires, les inspecteurs ont évalué l'urgence relative des travaux et se sont enquis des raisons pour lesquelles de telles mesures devaient être prises.

L'évaluation (tableau 5.13) nous indique que 278 millions de dollars, soit 79,4 p. 100 de tous les frais de réparation et de remplacement, devront être dépensés à ce titre dans les 3 ans. La diminution des frais les quatrième et cinquième années s'explique par le fait que les chiffres ne tiennent compte que des mesures de réparation et de remplacement qui étaient nécessaires au moment de l'inspection. L'évaluation ne prend pas en compte non plus les réparations et les remplacements de la deuxième à la cinquième année dans les cas d'éléments de construction qui deviennent inférieurs aux normes après l'inspection.

TABLEAU 5.13
COÛT TOTAL DE RÉPARATION DES ENSEMBLES DE LOGEMENT PUBLIC SELON L'URGENCE
(n=1 001, N=4 793)

URGENCE (ANNÉE)	COÛT TOTAL (MILLIONS DE DOLLARS)	%
1	141,6	40,5
2	90,8	26,0
3	45,2	12,9
4	16,9	4,9
5	32,3	9,3
Sans code	22,5	6,4
TOTAL	349,3	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

G. Dangers immédiats sur le plan de la santé et de la sécurité

Une minorité de mesures de réparation et de remplacement recommandées pour la solution de problèmes de santé et de sécurité visaient des états présentant un danger immédiat en matière de santé ou de sécurité. Ces états ont été l'objet

d'une procédure spéciale établie par la Division de l'évaluation de programme pendant le déroulement de l'étude sur l'état des lieux.

On a demandé aux inspecteurs chargés de cette dernière enquête d'aviser immédiatement (sur place) les représentants des offices municipaux d'habitation et ensuite la Division de l'évaluation de programme (par courrier électronique) s'ils décelaient des dangers immédiats sur le plan de la protection-incendie, de la santé et de la sécurité. Au reçu des rapports d'inspection, cette division informait sur-le-champ les agents d'organismes provinciaux, d'offices municipaux d'habitation ou d'autres organismes chargés de la gestion des ensembles en cause. Elle disait clairement aux responsables que la visite d'inspecteurs ne constituait pas une inspection de conformité et que, comme ils n'avaient pas inspecté tous les bâtiments et les logements, il était possible qu'il y ait ailleurs un danger immédiat en matière de protection-incendie, de santé ou de sécurité.

On a signalé 20 cas de danger immédiat pour tous les ensembles de logement public au pays. Il s'agit là de 2 p. 100 de l'échantillon d'ensembles constitué pour les inspections. Au nombre des dangers constatés, on compte les fuites de gaz appréhendées dans des installations gazières, l'absence de couvercle de protection sur des panneaux électriques et l'existence de matières combustibles à proximité d'émanations de cheminée. Un suivi auprès des provinces a confirmé qu'on avait pris toutes les mesures voulues pour écarter ces dangers.

H. Sommaire

Dans ce chapitre, nous avons présenté des estimations nationales sur l'état du parc de logements publics. Nous avons abordé les aspects suivants à l'aide des données de l'étude sur l'état des lieux : état du parc, évaluation du coût des réparations et des remplacements permettant d'aligner le parc sur les normes minimales de propriété, ainsi que du coût des mesures d'ajout et d'amélioration dont pourraient faire l'objet les ensembles de logement public.

Le parc est généralement en bon état : 96,5 p. 100 des ensembles regroupant 93,7 p. 100 de tous les logements sont conformes ou supérieurs aux normes minimales de la LNH. En revanche, 169 ensembles (3,5 p. 100) renfermant près de 13 000 logements (6,3 p. 100) ne respectent pas ces normes. Ajoutons que plus de la moitié des ensembles sont tout juste conformes et pourraient tomber au-dessous du minimum.

Le coût estimatif total des réparations et des remplacements à prévoir est d'un peu moins de 350 millions, soit un coût moyen de 1 693 $ par logement public. Un petit pourcentage

d'ensembles (6,9 p. 100) demandent au moins 5 000 $ par logement en frais de cette nature et représentent 44 p. 100 du budget total de réparation et de remplacement.

On devra disposer d'un peu plus de 133 millions de dollars pour les ajouts et les améliorations à effectuer dans le parc de logements publics dans les domaines de la protection-incendie, de l'éclairage, de la ventilation, du rendement énergétique et de la durabilité-entretien. Il s'agit de travaux permettant de rendre les ensembles conformes aux dispositions des codes en vigueur ou de faire des économies importantes.

Le rapprochement entre les cotes d'évaluation de l'état des ensembles et le coût de réparation et de remplacement confirme le bien-fondé du jugement porté sur l'état matériel du parc de logements publics. Les ensembles non conformes aux Normes minimales de propriété de la LNH (3,5 p. 100) rendent compte de près du quart (22 p. 100) du coût total de réparation et de remplacement. C'est aux ensembles tout juste conformes à ces mêmes normes (52,9 p. 100) que va le gros des dépenses à ce titre (près de 60 p. 100 du coût total).

Dans le parc de logements publics, cinq éléments de construction demandent plus de 25 millions de dollars en frais de réparation et de remplacement et interviennent pour 55,3 p. 100 du coût total. Il s'agit des revêtements de finition (62,9 millions), des murs extérieurs (38,7 millions), des toitures et des installations auxiliaires (38,7 millions), des garages de stationnement (26,9 millions) et des fenêtres (26,1 millions). Sur le budget total de réparation et de remplacement à prévoir, 278 millions de dollars (79,4 p. 100) devront être dépensés d'ici trois ans.

VI FACTEURS DÉTERMINANT L'ÉTAT DU PARC

Nous avons indiqué au chapitre V que le parc de logements publics était en bon état dans l'ensemble. Dans le présent chapitre, nous examinerons de plus près les données de coût et d'état. Nous présenterons les coûts de réparation et de remplacement d'abord selon des variables clés et ensuite par province ou territoire. Nous dégagerons les principaux facteurs déterminant l'état des ensembles.

A. Coût de réparation et de remplacement et cotes d'état selon des variables clés

Âge des ensembles

Il était à prévoir que les frais de réparation et de remplacement augmenteraient avec l'âge du parc. C'est ce que semble confirmer le tableau 6.1 en indiquant que les frais moyens de réparation et de remplacement par logement tombent de plus de 3 000 $ pour les ensembles antérieurs à 1970 à un peu moins de 2 000 $ pour ceux qui ont été achevés de 1970 à 1974 et à moins de 1 000 $ pour les ensembles postérieurs à 1974. Les ensembles de logement public achevés avant 1970 mobilisent 29 p. 100 de tout le budget de réparation et de remplacement, bien que représentant seulement 14 p. 100 de tous les logements publics. Le gros des dépenses (44,4 p. 100) va toutefois aux ensembles achevés entre 1970 et 1974, qui renferment 39,5 p. 100 de tous les logements publics.

TABLEAU 6.1
COÛT TOTAL DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT SELON L'ÂGE DES ENSEMBLES
(n= 1 001, N=4 793)

ÂGE DES ENSEMBLES	COÛT TOTAL (MILLIONS DE $)	% DU COÛT TOTAL	COÛT MOYEN PAR ENSEMBLE	COÛT MÉDIAN PAR LOGEMENT	% DE TOUS LES LOGEMENTS
Avant 1964	29,0	8,3	317 619	3 233	4,4
1964 à 1969	72,4	20,7	199 647	3 646	9,6
1970 à 1974	155,0	44,4	116 559	1 900	39,5
1975 à 1979	69,0	19,8	38 739	976	34,3
1980 à 1987	23,8	6,8	19 412	946	12,2
TOTAL	349,3	100,0	72 872	1 693	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Les tableaux 6.2 et 6.3 présentent les ensembles en valeur absolue et relative selon l'âge et l'état des lieux. En valeur absolue, le gros des ensembles non conformes ou tout juste conformes aux normes de la LNH a vu le jour de 1970 à 1979. Environ les trois quarts des 169 ensembles non conformes et des 2 526 tout juste conformes ont été financés pendant les années 1970. En valeur relative, la fréquence des cas de non-conformité a été de 5 p. 100 et plus dans le cas des ensembles antérieurs à 1975. C'est pour les ensembles postérieurs à cette même année qu'on relève la fréquence la moins élevée.

TABLEAU 6.2
ÉTAT DES ENSEMBLES SELON L'ÂGE
(NOMBRE D'ENSEMBLES)
(n=997, N=4 781)

NORMES DE LA LNH	AVANT 1964 NOMBRE D'ENSEMBLES	1964-1969 NOMBRE D'ENSEMBLES	1970-1974 NOMBRE D'ENSEMBLES	1975-1979 NOMBRE D'ENSEMBLES	1980-1987 NOMBRE D'ENSEMBLES	TOTAL
Non conformes	8	18	82	44	17	169
Conformes	48	133	861	998	486	2 526
Supérieurs	36	208	386	734	723	2 086
TOTAL	91	359	1 329	1 776	1 226	4 781

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

TABLEAU 6.3
ÉTAT DES ENSEMBLES SELON L'ÂGE
(POURCENTAGE DES ENSEMBLES)
(n=997, N= 4 781)

NORMES DE LA LNH	AVANT 1964 % DES ENSEMBLES	1964-1969 % DES ENSEMBLES	1970-1974 % DES ENSEMBLES	1975-1979 % DES ENSEMBLES	1980-1987 % DES ENSEMBLES
Non conformes	7,8	5,0	6,2	2,5	1,4
Conformes	47,1	37,0	64,8	56,2	39,6
Supérieurs	45,1	57,9	29,0	41,3	59,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Les tableaux 6.4 et 6.5 présentent les logements en valeur absolue et relative selon l'âge et l'état des ensembles. En valeur absolue, le gros des logements d'ensembles non conformes aux normes de la LNH (un peu moins de 60 p. 100) se trouve dans des ensembles engagés pendant les années 1970. Les ensembles antérieurs à 1970, qui représentent 15 p. 100 des ensembles non conformes, regroupent près de 40 p. 100 des logements d'ensembles non conformes à cause de leur plus grande taille.

TABLEAU 6.4
ÉTAT DES ENSEMBLES SELON L'ÂGE
(NOMBRE DE LOGEMENTS DANS LES ENSEMBLES)
(n=997, N=4 781)

NORMES DE LA LNH	AVANT 1964 NOMBRE DE LOGEMENTS	1964-1969 NOMBRE DE LOGEMENTS	1970-1974 NOMBRE DE LOGEMENTS	1975-1979 NOMBRE DE LOGEMENTS	1980-1987 NOMBRE DE LOGEMENTS	TOTAL
Non conformes	1 909	3 087	5 627	1 969	401	12 993
Conformes	5 395	12 407	46 797	33 089	8 933	106 621
Supérieurs	1 674	4 218	29 148	35 659	15 838	86 537
TOTAL	8 978	19 712	81 572	70 717	25 172	206 151

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Les données du tableau 6.5 confirment l'existence d'un fort lien entre l'âge et l'état des ensembles. Elles indiquent les pourcentages de logements appartenant à des ensembles non conformes, conformes ou supérieurs aux normes de la LNH et tiennent compte des variations de taille des ensembles. C'est dans les ensembles antérieurs à 1970 que l'on trouve la plus grande proportion de logements appartenant à des ensembles non conformes. Le pourcentage est de 21,3 p. 100 pour les ensembles antérieurs à 1964 et de 15,7 p. 100 pour ceux qui ont été financés de 1964 à 1969. Pour les ensembles de la période 1970-1974, on relève une proportion beaucoup moindre de logements dans la catégorie des ensembles non conformes (moins de 7 p. 100). Mentionnons enfin que c'est dans la catégorie des ensembles postérieurs à 1974 que la proportion des logements d'ensembles non conformes est la moins grande (moins de 3 p. 100).

TABLEAU 6.5
ÉTAT DES ENSEMBLES SELON L'ÂGE
(POURCENTAGE DE LOGEMENTS DANS LES ENSEMBLES)
(N=997, n= 4 781)

NORMES DE LA LNH	AVANT 1964 % DES LOGEMENTS	1964-1969 % DES LOGEMENTS	1970-1974 % DES LOGEMENTS	1975-1979 % DES LOGEMENTS	1980-1987 % DES LOGEMENTS
Non conformes	21,3	15,7	6,9	2,8	1,6
Conformes	60,1	62,9	57,4	46,8	35,5
Supérieurs	18,6	21,4	35,7	50,4	62,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Type de clientèle

Comme l'indique le tableau 6.6, les ensembles de logements familiaux exigent des frais de réparation et de remplacement qui correspondent à plus d'une fois et demie la moyenne nationale (par logement) et le triple de ceux des ensembles de logements pour personnes âgées. Au total, les ensembles à vocation familiale ou à vocation mixte familles-personnes âgées mobilisent près des trois quarts du budget total de réparation et de remplacement, tout en regroupant un peu moins de 50 p. 100 de tous les logements publics.

TABLEAU 6.6
COÛT TOTAL DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT
SELON LE TYPE DE CLIENTÈLE
(N=1 001, n=4 793)

TYPE DE CLIENTÈLE	COÛT TOTAL (MILLIONS DE $)	% DU COÛT TOTAL	COÛT MOYEN PAR ENSEMBLE	COÛT MOYEN PAR LOGEMENT	% DE TOUS LES LOGEMENTS
Familles	228,8	65,5	99 820	2 676	41,5
Personnes âgées	95,9	27,5	42 044	916	50,9
Familles et personnes âgées	24,2	6,9	121 917	1 544	7,6
Autres	0,4	0,1	-	-	-
TOTAL	349,3	100,0	72 872	1 693	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Les parcs de logements familiaux et de logements pour personnes âgées varient sur le plan du profil d'âge. Comme l'âge des ensembles est le principal facteur (en dehors du type de clientèle) qui semble influer sur l'état du parc, le tableau 6.7 présente le coût de réparation et de remplacement par logement selon le type de clientèle et après prise en compte des tranches d'âge. On peut y voir que, pour les diverses catégories d'âge dont il est possible d'évaluer les coûts dans le cas aussi bien des logements familiaux que des logements pour personnes âgées, les ensembles à vocation familiale présentent des frais de réparation et de remplacement bien supérieurs à ceux des ensembles pour personnes âgées.

TABLEAU 6.7
COÛT DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT PAR LOGEMENT SELON L'ÂGE DES ENSEMBLES ET LE TYPE DE CLIENTÈLE (n=918, N=4 573)

ÂGE DES ENSEMBLES	TYPE DE CLIENTÈLE	
	FAMILLES	PERSONNES ÂGÉES
Avant 1964	3 479	-
1964 à 1969	3 998	*
1970 à 1974	2 319	1 333
1975 à 1979	1 971	717
1980 à 1987	2 574	403
TOTAL	2 676	916

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

NOTE : * On ne disposait pas de suffisamment de cas pour estimer le coût de réparation et de remplacement (la valeur minimum de n ayant été fixée à 30).

Le coût de réparation et de remplacement par logement permet de régulariser les coûts relatifs aux ensembles de diverses tailles (nombre de logements). Cette mesure est satisfaisante dans la plupart des comparaisons ou des analyses. Les familles et les personnes âgées vivent sans doute cependant dans des logements de tailles différentes. Les personnes âgées occuperont probablement des studios ou des logements à une chambre à coucher et les familles, des logements comptant une ou plusieurs chambres à coucher. Comme les immeubles renfermant des logements plus grands exigeront de plus fortes dépenses de réparation et de remplacement au niveau des logements et dans une certaine mesure à celui des bâtiments (à cause de la taille plus grande des éléments de construction pour un même nombre de logements), les frais de réparation et de remplacement par logement peuvent entraîner une exagération

des différences quant à l'état du parc de logements familiaux par rapport au parc de logements destinés aux personnes âgées.

Le tableau 6.8 présente des données sur les coûts de réparation et de remplacement régularisés en fonction du nombre de chambres à coucher dans chaque ensemble. Ces coûts par "logement normalisé" ne mesurent pas avec précision l'incidence de combinaisons de logements de diverses tailles dans les ensembles de logement public. Ces données pourraient en réalité exagérer l'incidence de la taille des logements sur le coût. Elles sont toutefois utiles pour établir si le coût par logement plus élevé pour les ensembles à vocation familiale que pour les ensembles pour personnes âgées est en partie attribuable à la taille plus grande des logements des premiers.

Ces données indiquent que le coût par logement normalisé augmente généralement au gré du vieillissement des ensembles pour les trois catégories de clients. Après prise en compte de l'âge des ensembles, on constate que le coût par logement normalisé est toujours plus élevé pour les ensembles de logements familiaux que pour les ensembles de logements pour personnes âgées. L'écart entre ces deux types d'ensembles diminue toutefois avec le vieillissement des ensembles. Aspect des plus importants pour notre analyse, la différence entre ensembles à vocation familiale et ensembles pour personnes âgées est moindre pour le coût par logement normalisé que pour le coût non corrigé. Comme nous l'avons signalé plus haut, l'analyse ne dégage pas l'importance de la différence de coût par logement entre les deux catégories d'ensembles, écart qui s'expliquerait par la variation de taille entre logements familiaux et logements pour personnes âgées. Elle indique cependant que la taille plus grande des logements familiaux, qui ne rend pas compte de toute la différence de coût entre les deux catégories d'ensembles, contribue à élever le coût par logement des ensembles à vocation familiale par rapport à celui des ensembles pour personnes âgées.

TABLEAU 6.8
COÛT DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT DES ENSEMBLES PAR LOGEMENT ET PAR LOGEMENT NORMALISÉ SELON L'ÂGE DES ENSEMBLES ET LE TYPE DE CLIENTÈLE
(n=904, N=4 550)

ÂGE DES ENSEMBLES	FAMILLES		PERSONNES ÂGÉES	
	COÛT PAR LOGEMENT	COÛT PAR LOG. NORMALISÉ	COÛT PAR LOGEMENT	COÛT PAR LOG. NORMALISÉ
Avant 1964	3 479	1 443	-	-
1964 à 1969	4 004	1 706	*	*
1970 à 1974	2 317	1 038	1 341	976
1975 à 1979	1 979	826	721	503
1980 à 1987	2 579	1 104	403	268
TOTAL	2 693	1 164	919	668

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

NOTE : On a établi les logements normalisés selon les rapports suivants fondés sur les tailles maximales de logements dans les immeubles d'appartements du secteur du logement social :
studio : 1; 1 chambre à coucher : 1,51; 2 chambres à coucher : 2; 3 chambres à coucher : 2,51; 4 chambres à coucher : 3; 5 chambres à coucher : 3,5.

* On ne disposait pas de suffisamment de cas pour estimer le coût de réparation et de remplacement (la valeur minimum de n étant fixée à 30).

Pour pousser notre vérification de l'incidence de la taille des logements sur le coût de réparation et de remplacement des ensembles de logements familiaux et de logements pour personnes âgées, nous avons repris l'analyse pour les frais de réparation et de remplacement par logement (c.-à-d. pour les travaux de réparation et de remplacement à l'intérieur de logements). Les résultats de cette analyse présentés au tableau 6.9 confirment le lien établi dans le tableau 6.8 concernant les coûts au niveau des ensembles. Le coût de réparation et de remplacement par logement normalisé augmente avec l'âge pour les trois catégories de clients. Après prise en compte de l'âge des ensembles, le coût par logement normalisé est toujours plus élevé pour les ensembles de logements familiaux que pour les ensembles de logements pour personnes âgées. Là encore, la différence entre les deux types d'ensembles diminue avec l'âge de ceux-ci. On remarque enfin que la différence entre ensembles à vocation familiale et ensembles pour personnes âgées est également moindre pour le coût par logement normalisé que pour le coût par logement non corrigé. Cette analyse limitée aux coûts (au niveau des

logements) directement touchés par les variations de taille de logement fait encore mieux voir que la plus grande taille des logements familiaux élève le coût par logement des ensembles à vocation familiale par rapport à celui des ensembles pour personnes âgées.

TABLEAU 6.9
COÛT DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT PAR LOGEMENT ET PAR LOGEMENT NORMALISÉ SELON L'ÂGE DES ENSEMBLES ET LE TYPE DE CLIENTÈLE
(n=904, N=4 550)

	FAMILLES		PERSONNES ÂGÉES	
ÂGE DES ENSEMBLES	COÛT PAR LOGEMENT	COÛT PAR LOG. NORMALISÉ	COÛT PAR LOGEMENT	COÛT PAR LOG. NORMALISÉ
Avant 1964	1 436	595	-	-
1964 à 1969	1 530	652	*	*
1970 à 1974	767	344	440	320
1975 à 1979	772	322	274	191
1980 à 1987	807	345	106	70
TOTAL	966	419	334	238

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

NOTE : On a établi les logements normalisés à l'aide des rapports suivants fondés sur les tailles maximales de logements pour les immeubles d'appartements du secteur du logement social :
studio : 1; 1 chambre à coucher : 1,51; 2 chambres à coucher : 2; 3 chambres à coucher : 2,51; 4 chambres à coucher : 3; 5 chambres à coucher : 3,5.

* On ne disposait pas de suffisamment de cas pour estimer le coût de réparation et de remplacement (la valeur minimum de n étant fixée à 30).

Les tableaux 6.10 et 6.11 présentent en valeur absolue et relative les ensembles et les logements de ces ensembles selon le type de clientèle et les cotes d'état des lieux. On peut nettement y voir que, quelle que soit notre mesure de l'état des ensembles, les ensembles de logements familiaux sont dans un état pire que celui des ensembles pour personnes âgées. La fréquence des cas de non-conformité aux normes de la LNH dans la catégorie des ensembles de logements familiaux est plus du double de celle des ensembles pour personnes âgées. Du point de vue des logements des ensembles, le taux de non-conformité est cinq fois plus élevé dans la catégorie des ensembles à vocation familiale. De plus, on constate que plus de 60 p. 100 des ensembles de logements familiaux respectent tout

juste ces mêmes normes et que la proportion d'ensembles supérieurs est d'un peu moins du tiers dans cette catégorie. En revanche, plus de 60 p. 100 des ensembles pour personnes âgées dépassent les normes de la LNH.

TABLEAU 6.10
ÉTAT DES ENSEMBLES SELON LE TYPE DE CLIENTÈLE
(NOMBRE ET POURCENTAGE D'ENSEMBLES)
(n=992, N=4 759)

NORMES DE LA LNH	FAMILLES NOMBRE D'ENSEMBLES	%	PERSONNES ÂGÉES NOMBRE D'ENSEMBLES	%	FAMILLES ET PERSONNES ÂGÉES NOMBRE D'ENSEMBLES	%
Non conformes	120	5,3	43	1,9	6	3,0
Conformes	1 453	63,7	879	38,5	175	88,4
Supérieurs	708	31,0	1 358	59,6	17	8,6
TOTAL	2 282	100,0	2 280	100,0	198	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

TABLEAU 6.11
ÉTAT DES ENSEMBLES SELON LE TYPE DE CLIENTÈLE
(NOMBRE ET POURCENTAGE DE LOGEMENTS DES ENSEMBLES)
(n=992, N=4 759)

NORMES DE LA LNH	FAMILLES NOMBRE DE LOGEMENTS	%	PERSONNES ÂGÉES NOMBRE DE LOGEMENTS	%	FAMILLES ET PERSONNES ÂGÉES NOMBRE DE LOGEMENTS	%
Non conformes	9 899	11,6	2 264	2,2	1 831	5,3
Conformes	58 147	68,1	34 852	33,3	13 251	84,6
Supérieurs	17 281	20,3	67 537	64,5	1 580	10,1
TOTAL	76 327	100,0	104 653	100,0	15 662	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Le tableau 6.12 présente pour les ensembles le coût moyen de réparation et de remplacement par logement selon le type de clientèle et l'état des ensembles. Comme on pouvait le prévoir, les dépenses de réparation et de remplacement nécessaires augmentent au gré de la détérioration de l'état des ensembles. Pour toutes les cotes d'état des lieux, les

ensembles de logements familiaux demandent toujours plus de frais de réparation et de remplacement que les ensembles pour personnes âgées.

TABLEAU 6.12
COÛT DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT PAR LOGEMENT SELON LE TYPE DE CLIENTÈLE ET L'ÉTAT DES ENSEMBLES
(n=914, N=4 561)

NORMES DE LA LNH	FAMILLES COÛT MOYEN PAR LOGEMENT	PERSONNES ÂGÉES COÛT MOYEN PAR LOGEMENT
Non conformes	6 768	2 610
Conformes	2 464	1 238
Supérieurs	1 060	693
TOTAL	2 676	916

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Types d'ensembles

Comme nous l'avons indiqué plus haut, le parc de logements publics est d'une composition fort diverse et on y trouve aussi bien des ensembles de maisons individuelles que des ensembles comportant plusieurs types d'habitation dont des immeubles de grande hauteur. Le tableau 6.13 présente les frais de réparation et de remplacement selon le dosage de types d'habitation des ensembles de logement public. Ce sont les ensembles formés d'immeubles de faible ou de grande hauteur (immeubles d'appartements) qui présentent les frais de réparation et de remplacement par logement les moins élevés, soit un peu plus de 1 200 $. La catégorie d'ensembles qui suit (ordre croissant des frais) à cet égard est celle des maisons individuelles, jumelées ou en rangée où le coût de réparation et de remplacement (par logement) est presque de 2 200 $. Ce sont les ensembles à types d'habitation multiples qui supportent les frais de réparation et de remplacement (par logement) les plus considérables avec près de 2 500 $ pour les ensembles avec immeuble de grande hauteur et de 2 900 $ pour les ensembles sans immeuble de grande hauteur. On notera toutefois que ces ensembles mixtes sont plus âgés que la moyenne (67 p. 100 ayant été achevés avant 1975) et qu'ils sont presque tous (98 p. 100) à vocation familiale ou mixte (familles-personnes âgées).

TABLEAU 6.13
COÛT TOTAL DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT PAR TYPE D'ENSEMBLE
(n=1 001, N=4 793)

TYPE D'ENSEMBLE	COÛT TOTAL (MILLIONS DE $)	% DU COÛT TOTAL	COÛT MOYEN PAR ENSEMBLE	COÛT MOYEN PAR LOGEMENT	% DE TOUS LES LOGEMENTS
Maisons individuelles, jumelées et en rangée	119,8	34,3	46 005	2 198	26,4
Faible hauteur	60,3	17,3	40 650	1 260	23,2
Grande hauteur	91,7	26,3	177 278	1 226	36,3
Mixte (sans immeuble de grande hauteur)	37,5	10,7	305 489	2 864	6,3
Mixte (avec immeuble de grande hauteur)	39,9	11,4	622 995	2 484	7,8
TOTAL	349,3	100,0	72 872	1 693	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Les tableaux 6.14 et 6.15 présentent en valeur absolue et relative les ensembles et les logements de ces ensembles selon le type d'habitation et l'état des lieux. Les deux mesures indiquent encore une fois que les ensembles mixtes (plusieurs types d'habitation) sont dans un état pire et qu'ils sont suivis à cet égard par les ensembles de maisons individuelles, jumelées ou en rangée. Ce sont les immeubles d'appartements, de faible et de grande hauteur, qui sont de loin dans le meilleur état, puisque la moitié des ensembles et des logements de cette catégorie sont supérieurs aux normes de la LNH.

TABLEAU 6.14
ÉTAT DES ENSEMBLES SELON LE TYPE
(NOMBRE ET POURCENTAGE D'ENSEMBLES)
(n=997, N=4 781)

NORMES DE LA LNH	MAISONS INDIV., JUMELÉES ET EN RANGÉE NOMBRE D'ENS.	%	FAIBLE HAUTEUR NOMBRE D'ENS.	%	GRANDE HAUTEUR NOMBRE D'ENS.	%	MIXTES SANS IMMEUBLE DE GRANDE HAUTEUR NOMBRE D'ENS.	%	MIXTES AVEC IMMEUBLE DE GRANDE HAUTEUR NOMBRE D'ENS.	%
Non conformes	87	3,4	43	2,9	18	3,5	10	8,5	10	15,7
Conformes	1 484	57,2	680	45,9	220	42,5	99	80,8	42	65,6
Supérieurs	1 022	39,4	760	51,2	280	54,0	13	10,7	12	18,7
TOTAL	2 593	100,0	1 483	100,0	518	100,0	122	100,0	64	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

TABLE 6.15
ÉTAT DES ENSEMBLES SELON LE TYPE
(NOMBRE ET POURCENTAGE DE LOGEMENTS DES ENSEMBLES)
(n=997, N=4 781)

NORMES DE LA LNH	MAISONS INDIV., JUMELÉES ET EN RANGÉE Nbre DE LOGEMENTS	%	FAIBLE HAUTEUR Nbre DE LOGEMENTS	%	GRANDE HAUTEUR Nbre DE LOGEMENTS	%	MIXTES SANS IMMEUBLE DE GRANDE HAUTEUR Nbre DE LOGEMENTS	%	MIXTES AVEC IMMEUBLE DE GRANDE HAUTEUR Nbre DE LOGEMENTS	%
Non conformes	3512	6,5	1644	3,4	3086	4,1	1796	13,7	2956	18,4
Conformes	35584	65,5	20631	43,1	29555	39,5	10221	78,0	10629	66,2
Supérieurs	15238	28,0	25574	53,4	42178	56,4	1082	8,3	2466	15,4
TOTAL	54334	100,0	47849	100,0	74819	100,0	13099	100,0	16051	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Programmes

La production de logements publics s'est faite dans le cadre d'un seul programme, celui de l'article 79, jusqu'en 1964, année où un second programme de production, celui des articles 81 et 82, a vu le jour. Le tableau 6.16 présente les coûts de réparation et de remplacement pour chacun de ces programmes. Le parc de l'article 79, qui comprend tous les ensembles achevés avant 1964, présente un coût moyen de réparation et de remplacement par logement plus élevé que celui des ensembles du programme des articles 81 et 82. Cette dernière catégorie, qui renferme près des quatre cinquièmes de tous les logements, rend compte des trois quarts des frais totaux de réparation et de remplacement.

TABLEAU 6.16
COÛT TOTAL DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT PAR PROGRAMME
(n=1 001, N=4 793)

PROGRAMME	COÛT TOTAL (MILLIONS DE $)	% DU COÛT TOTAL	COÛT MOYEN PAR ENSEMBLE	COÛT MOYEN PAR LOGEMENT	% DE TOUS LES LOGEMENTS
Article 79	85,0	24,3	59 074	2 050	20,1
Articles 81 et 82	264,3	75,7	78 789	1 603	79,9
TOTAL	349,3	100,0	72 872	1 693	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Les tableaux 6.17 et 6.18 indiquent le nombre d'ensembles et de logements de ces ensembles par programme et cote d'état des ensembles. Les ensembles de l'article 79 sembleraient en meilleur état si l'on en juge par le nombre d'ensembles conformes ou supérieurs aux normes de la LNH. Si l'on dégage des proportions pour la masse de logements produits dans le cadre de l'un et l'autre des programmes, les ensembles de l'article 79 sont dans un état pire que celui des ensembles des articles 81 et 82, le pourcentage de logements situés dans des ensembles non conformes à ces mêmes normes étant de 11,8 p. 100 pour les premiers et de 4,9 p. 100 pour les seconds.

TABLEAU 6.17
ÉTAT DES ENSEMBLES PAR PROGRAMME
(NOMBRE ET POURCENTAGE D'ENSEMBLES)
(n=997, N=4 781)

NORMES DE LA LNH	ARTICLE 79 NOMBRE D'ENSEMBLES	%	ARTICLES 81 ET 82 NOMBRE D'ENSEMBLES	%
Non conformes	37	2,6	132	3,9
Conformes	657	45,9	1 869	55,8
Supérieurs	738	51,5	1 348	40,3
TOTAL	1 432	100,0	3 349	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

TABLEAU 6.18
ÉTAT DES ENSEMBLES PAR PROGRAMME
(NOMBRE ET POURCENTAGE DE LOGEMENTS DES ENSEMBLES)
(n=997, N=4 781)

NORMES DE LA LNH	ARTICLE 79 NOMBRE DE LOGEMENTS	%	ARTICLES 81 ET 82 NOMBRE DE LOGEMENTS	%
Non conformes	4 882	11,8	8 112	4,9
Conformes	18 286	44,1	88 334	53,6
Supérieurs	18 251	44,1	68 286	41,4
TOTAL	41 419	100,0	164 732	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Taille des ensembles

Les ensembles de logement public varient aussi amplement selon la taille. Certains ensembles compteront moins de 10 logements et d'autres, plus d'un millier. Le tableau 6.19 présente le coût de réparation et de remplacement pour les diverses catégories de taille des ensembles. Les frais de réparation et de remplacement par logement ne présentent pas de variations importantes selon la taille des ensembles, sauf pour les grands ensembles contenant au moins 200 logements. Il convient de noter que 80 p. 100 des logements de ces ensembles ont été achevés avant 1975 et que ceux-ci sont plus vieux en moyenne que ceux des autres catégories de taille.

TABLEAU 6.19
COÛT TOTAL DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT SELON LA TAILLE DES ENSEMBLES
(n=1 001, N=4 793)

TAILLE DES ENSEMBLES	COÛT TOTAL (MILLIONS DE $)	% DU COÛT TOTAL	COÛT MOYEN PAR ENSEMBLE	COÛT MOYEN PAR LOGEMENT	% DE TOUS LES LOGEMENTS
Moins de 10 logements	8,4	2,4	8 179	1 416	2,9
10 à 49 logements	85,7	24,5	32 098	1 470	28,2
50 à 99 logements	46,9	13,4	86 317	1 244	18,3
100 à 199 logements	84,5	24,2	232 911	1 651	24,8
200 logements et plus	123,6	35,5	740 371	2 326	25,8
TOTAL	349,3	100,0	72 872	1 693	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Les tableaux 6.20 et 6.21 présentent en valeur absolue et relative les ensembles et les logements de ces ensembles selon la taille et l'état (des ensembles). On constate encore une fois que les ensembles plus considérables comptant au moins 200 logements sont dans un état pire que celui des ensembles des autres catégories de taille.

TABLEAU 6.20
ÉTAT DES ENSEMBLES SELON LA TAILLE
(NOMBRE ET POURCENTAGE D'ENSEMBLES)
(n=997, N=4 781)

NORMES DE LA LNH	MOINS DE 10 LOGEMENTS		10 à 49 LOGEMENTS		50 à 99 LOGEMENTS		100 à 199 LOGEMENTS		200 LOG. ET PLUS	
	NOMBRE D'ENS.	%	NOMBRE D'ENS.	%	NOMBRE D'ENS.	%	NOMBRE D'ENS.	%	NOMBRE D'ENS.	%
Non conformes	2	0,2	102	3,8	29	5,3	17	4,6	19	11,4
Conformes	498	48,5	1 445	54,2	306	56,2	207	55,0	69	41,3
Supérieurs	528	51,3	1 118	42,0	209	38,5	153	40,4	79	47,3
TOTAL	1 028	100,0	2 665	100,0	544	100,0	377	100,0	167	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

TABLEAU 6.21
ÉTAT DES ENSEMBLES SELON LA TAILLE
(NOMBRE ET POURCENTAGE DE LOGEMENTS DES ENSEMBLES)
(n=997, N=4 781)

NORMES DE LA LNH	MOINS DE 10 LOG. Nbre DE LOGEMENTS	%	10 à 49 LOG. Nbre DE LOGEMENTS	%	50 à 99 LOG. Nbre DE LOGEMENTS	%	100 à 199 LOG. Nbre DE LOGEMENTS	%	200 LOG. ET PLUS Nbre DE LOGEMENTS	%
Non conformes	15	0,2	2268	3,9	1876	5,0	2623	5,1	6212	11,7
Conformes	3022	51,0	30536	52,5	22266	59,0	28011	54,7	22785	42,9
Supérieurs	2899	48,8	25323	43,6	13590	36,0	20561	40,1	24164	45,4
TOTAL	5936	100,0	58127	100,0	37732	100,0	51195	100,0	53161	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Taille des collectivités

Les ensembles de logement public sont dispersés sur tout le territoire rural et urbain du Canada dans des collectivités de toutes les tailles. Comme le fait voir le tableau 6.22, il ne semble pas y avoir, sauf dans le cas des régions rurales, de tendances significatives du coût de réparation et de remplacement par logement selon les catégories de taille des collectivités. Ce sont les régions rurales qui ont le parc de logements le plus jeune, 80 p. 100 de leurs logements publics ayant vu le jour depuis 1975. C'est également en région rurale que l'on relève une proportion de logements pour personnes âgées (55,6 p. 100) supérieure à la moyenne nationale (45 p. 100).

TABLEAU 6.22
COÛT TOTAL DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT
(n=1 001, N=4 793)

TAILLE DES MUNICIPALITÉS	COÛT TOTAL (MILLIONS DE $)	% DU COÛT TOTAL	COÛT MOYEN PAR ENSEMBLE	COÛT MOYEN PAR LOGEMENT
Collectivités rurales	14,6	4,2	10 963	920
2 500 à 9 999	31,3	9,0	32 878	1 632
10 000 à 29 999	40,1	11,5	45 252	1 553
30 000 à 99 999	62,1	17,8	69 056	1 795
100 000 à 499 999	103,2	29,4	207 427	1 781
500 000 et plus	98,0	28,1	179 802	1 850
TOTAL	349,3	100,0	78 272	1 693

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

B. Facteurs déterminant l'état du parc

Jusqu'ici, dans ce chapitre, nous avons dégagé les tendances de l'état matériel du parc de logements publics. Des analyses statistiques plus poussées ont été menées dans le but de vérifier l'existence d'un lien, et sa force le cas échéant, entre les diverses caractéristiques des ensembles et d'autres variables, d'une part, et les cotes d'évaluation de leur état fournies par les inspecteurs de la SCHL, d'autre part. En termes plus précis, des tests de mesure d'association et des modélisations de régression logistique ont été effectués dans cette analyse; on en trouvera les résultats dans l'annexe C.

Les faits présentés jusqu'ici dans ce chapitre semblent indiquer qu'il y aurait lieu de traiter le logement public pour familles et le logement public pour personnes âgées comme deux programmes distincts. Des tests ont donc été faits pour voir si l'état des ensembles de logement public varie selon qu'il s'agit d'ensembles de logements familiaux ou d'ensembles de logements pour personnes âgées.

L'analyse a confirmé qu'il existe un lien général important entre le type de clientèle[1] et l'âge de l'ensemble, chacun pris séparément, et l'état des ensembles de logement public. En fait, parmi toutes les variables (type de clientèle, âge de l'ensemble, programme, type de bâtiment, taille de l'ensemble, taille de la collectivité) qui caractérisent les ensembles de logement public vérifiés, l'âge de l'ensemble et le type de clientèle sont celles qui ont le lien le plus étroit avec l'état de l'ensemble.

Il existe donc, entre l'âge d'un ensemble et son état, un rapport certain qui indique que les ensembles pour personnes âgées sont en meilleur état que ceux qui sont destinés aux autres types de clientèle. En même temps, plus l'ensemble prend de l'âge, plus sont état empire. Le lien entre l'âge de l'ensemble et son état demeure étroit, dans le cas des ensembles pour personnes âgées, mais faible dans le cas des ensembles familiaux.

Les tests statistiques indiquent aussi que l'état des ensembles de logement public est généralement relié aux types de construction qu'on y retrouve. Diverses combinaisons de types de construction ont été examinées afin de définir exactement le lien qui existe entre chaque combinaison et l'état des ensembles qui la composent.

---

[1] Les ensembles d'habitation comportant divers types de clientèle (c.-à-d., familles et personnes âgées) ont été inclus dans les ensembles familiaux, aux fins de cette analyse.

Premièrement, bien que les immeubles à appartements de faible hauteur ou de grande hauteur nécessitent moins de frais de réparation et de remplacement par logement que les autres types de construction, il n'existe, dans l'ensemble, qu'un très faible lien entre les immeubles à appartements et le meilleur état des ensembles. S'il s'agit d'ensembles familiaux, les immeubles à appartements sont dans un état légèrement meilleur que les maisons individuelles et les maisons jumelées ou en rangée. Par contre, on n'a trouvé aucun lien dans le cas des ensembles pour personnes âgées. Par conséquent, le lien qu'on a constaté dans les immeubles à appartements de faible ou de grande hauteur peut venir du fait que la plupart d'entre eux abritent des personnes âgées et que, pour cette raison, ils sont en meilleur état. Une modélisation de régression logistique de l'état des ensembles n'a pas réussi à dégager de variable vraiment caractéristique des immeubles à appartement, en prenant en compte le type de clientèle et l'âge des ensembles.

Mais l'analyse statistique indique que les ensembles d'habitation composés de différents types de bâtiments, qu'on y trouve ou non des immeubles de grande hauteur, sont en plus mauvais état que les autres types d'ensembles. On y retrouve presque exclusivement des familles et l'âge et les dimensions des bâtiments dépassent la moyenne, trois facteurs associés au mauvais état des ensembles. Toutefois, la modélisation de régression logistique a confirmé qu'il existe un lien entre les ensembles composés de différents types de bâtiments et leur état, lorsqu'on tient compte du type de clientèle et de l'âge des ensembles. On n'est pas certain, cependant, si le moins bon état de l'ensemble est dû à la présence de différents types de bâtiments dans l'ensemble, au nombre de logements qu'on y trouve, ou à sa conception originale.

Les tests statistiques ont aussi permis de constater qu'il n'existe qu'un faible lien entre les grands ensembles (200 logements ou plus) et les cotes d'évaluation de leur état. Ce lien est cependant nettement différent, selon qu'il s'agit d'ensembles occupés par des familles ou d'ensembles occupés par des personnes âgées. Les tests statistiques ont décelé un lien étroit entre les grands ensembles pour personnes âgées et leur meilleur état, ainsi que, à l'inverse, entre les grands ensembles familiaux et leur mauvais état.

Des tests d'association avec l'état des ensembles ont aussi été menés pour connaître le coût annuel moyen d'entretien, ainsi que de modernisation et d'amélioration (M-A) par logement, de 1979 à 1986, en présupposant que la détérioration de l'état des ensembles devrait être associée à des dépenses accrues d'entretien et de M-A. Les test du chi-carré ont

indiqué qu'il y a association générale entre les deux variables et l'état des ensembles. On a constaté un lien étroit entre les coûts d'entretien élevés par logement et le mauvais état des ensembles, mais un lien beaucoup plus faible, par contre, entre l'état des ensembles et les frais de M-A par logement. L'état du parc en 1988 ne semble donc pas étroitement relié au niveau de dépenses de M-A enregistré au cours des huit années antérieures. En fait, le très faible lien établi plus haut disparaît lorsqu'on procède aux vérifications selon le type de clientèle, très probablement parce que les frais de M-A par logement sont plus élevés dans le cas des ensembles familiaux que dans le cas des ensembles pour personnes âgées, quel que soit l'état des ensembles. Les ensembles dont les coûts d'entretien sont plus élevés demeurent associés au plus mauvais état des ensembles, si l'on tient compte du type de clientèle desservi.

Finalement, un faible lien a été décelé entre les ensembles de logement public dans le pire état et le fait qu'ils se trouvent dans des municipalités de 500 000 habitants ou plus. Le même lien général existe aussi, dans ces municipalités, dans le cas des ensembles familiaux, mais il disparaît dans le cas des ensembles pour personnes âgées.

L'analyse qui précède s'appuie sur les résultats de l'analyse de régression logistique sur l'état des ensembles. De façon générale, un modèle incluant comme variables autonomes le type de clientèle, l'âge des ensembles, un indicateur des ensembles comprenant divers types de bâtiments, les frais d'entretien par logement, et les frais de M-A par logement a permis d'expliquer les plus grands écarts dans les cotes d'évaluation de l'état des ensembles de logement public.

C. Coût de réparation et de remplacement et cotes d'état des lieux par province

Cotes d'état des ensembles

On peut s'attendre à ce que l'état matériel des logements varie selon les provinces et les territoires. Les parcs de logements publics provinciaux et territoriaux ont des caractéristiques variables qui peuvent influer sur leur état. C'est notamment le cas du type de clientèle et du profil d'âge du parc. La gestion des ensembles incombe entièrement aux gouvernements provinciaux et territoriaux et à leurs agents. Comme on pouvait le prévoir, l'état des ensembles varie considérablement selon les provinces et les territoires, tel que l'indiquent les tableaux 6.23 et 6.24.

TABLEAU 6.23
ÉTAT DES ENSEMBLES PAR PROVINCE OU TERRITOIRE
(NOMBRE ET POURCENTAGE D'ENSEMBLES)
(n=997, N=4 781)

PROVINCE OU TERRITOIRE	NORMES DE LA LNH			
	NON CONFORMES %	CONFORMES %	SUPÉRIEURS %	TOTAL %
Terre-Neuve	5,1	52,3	42,6	100,0
Î.-P.-É.	3,4	56,2	40,4	100,0
Nouvelle-Écosse	10,7	54,8	34,5	100,0
Nouveau-Brunswick	9,5	66,9	23,6	100,0
Québec	7,0	70,1	22,9	100,0
Ontario	1,3	32,1	66,6	100,0
Manitoba	0,9	84,2	14,9	100,0
Saskatchewan	-	30,8	69,2	100,0
Alberta	2,1	76,8	21,1	100,0
C.-B.	6,1	70,7	23,2	100,0
Yukon	4,8	80,9	14,3	100,0
T.N.-O.	2,4	53,9	43,7	100,0
CANADA	3,5	52,9	43,6	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Dans l'ensemble, l'état du parc de logements publics est le pire en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick et à Terre-Neuve. Dans les deux premières provinces, près de 10 p. 100 des ensembles de logement public ne respectent pas les normes de la LNH. Signalons que ces ensembles non conformes comprennent respectivement 31 p. 100 et 23 p. 100 de tous les logements publics de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick (tableau 6.24). À Terre-Neuve, seuls 5 p. 100 des ensembles dérogent à ces mêmes normes, mais ils regroupent plus de 13 p. 100 des logements publics de la province.

À l'autre extrémité de l'éventail, l'état du parc est le meilleur au Manitoba et en Saskatchewan, que l'on en juge par le pourcentage d'ensembles non conformes ou celui des logements publics se trouvant dans des ensembles non conformes.

TABLEAU 6.24
ÉTAT DES ENSEMBLES PAR PROVINCE OU TERRITOIRE
(NOMBRE ET POURCENTAGE DE LOGEMENTS DES ENSEMBLES)
(n=997, N=4 781)

PROVINCE OU TERRITOIRE	NORMES DE LA LNH			
	NON CONFORMES %	CONFORMES %	SUPÉRIEURS %	TOTAL %
Terre-Neuve	13,5	48,8	37,7	100,0
Î.-P.-É.	4,5	58,4	37,1	100,0
Nouvelle-Écosse	30,9	39,9	29,2	100,0
Nouveau-Brunswick	23,2	62,3	14,5	100,0
Québec	4,5	75,7	19,8	100,0
Ontario	5,0	37,2	57,8	100,0
Manitoba	2,2	76,3	21,5	100,0
Saskatchewan	-	27,7	72,3	100,0
Alberta	4,4	80,3	15,3	100,0
C.-B.	7,0	62,5	30,5	100,0
Yukon	2,7	86,1	11,2	100,0
T.N.-O.	3,6	55,6	40,8	100,0
CANADA	6,3	51,7	42,0	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Une autre mesure importante de l'état du parc de logements publics est le pourcentage d'ensembles tout juste conformes aux normes minimales de la LNH et qui risquent de tomber au-dessous de ces normes s'ils ne sont pas convenablement entretenus ou si l'on n'accorde pas l'attention voulue aux travaux nécessaires de réparation et de remplacement. C'est dans les parcs de logements publics du Yukon, de l'Alberta, du Québec, du Manitoba, de la Colombie-Britannique et du Nouveau-Brunswick que l'on observait au moment de l'enquête la proportion la plus grande d'ensembles ou de logements d'ensembles tout juste conformes aux normes de la LNH.

Le tableau 6.25 présente le coût de réparation et de remplacement par province ou territoire. Les chiffres de coûts tirés de l'étude sur l'état des lieux ont une certaine marge de précision. À cause du nombre d'ensembles inspectés et des différences des coûts dans les diverses provinces ou territoires, cette marge aura tendance à varier selon les provinces.

TABLEAU 6.25
COÛT TOTAL DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT PAR PROVINCE OU TERRITOIRE
(n=1 001, N=4 793)

PROVINCE OU TERRITOIRE	COÛT TOTAL (MILLIONS DE $)	% DU COÛT TOTAL	COÛT MOYEN PAR ENSEMBLE	COÛT MOYEN PAR LOGEMENT	% DE TOUS LES LOGEMENTS
Terre-Neuve	29,6	8,5	168 442	6 325	2,3
Î.-P.-É.	0,9	0,3	10 274	942	0,5
Nouvelle-Écosse	19,7	5,6	41 507	1 903	5,0
Nouveau-Brunswick	9,8	2,8	62 154	2 339	2,0
Québec	61,6	17,6	97 573	1 731	17,2
Ontario	167,9	48,2	126 545	1 762	46,3
Manitoba	3,6	1,0	10 785	274	6,4
Saskatchewan	11,6	3,3	20 084	891	6,3
Alberta	12,7	3,6	24 038	741	8,3
C.-B.	26,4	7,5	263 726	3 158	4,0
Yukon	1,3	0,4	63 885	5 180	0,1
T.N.-O.	4,2	1,2	11 149	1 287	1,6
CANADA	349,3	100,0	72 872	1 693	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

La figure 6.1 indique ces marges, que l'on appelle aussi intervalles de confiance. Résumons la question en disant que moins les ensembles seront nombreux et plus le coût de réparation et de remplacement variera, plus l'intervalle de confiance sera grand pour la province ou le territoire en question. Nous examinerons plus à fond à l'annexe D ces intervalles.

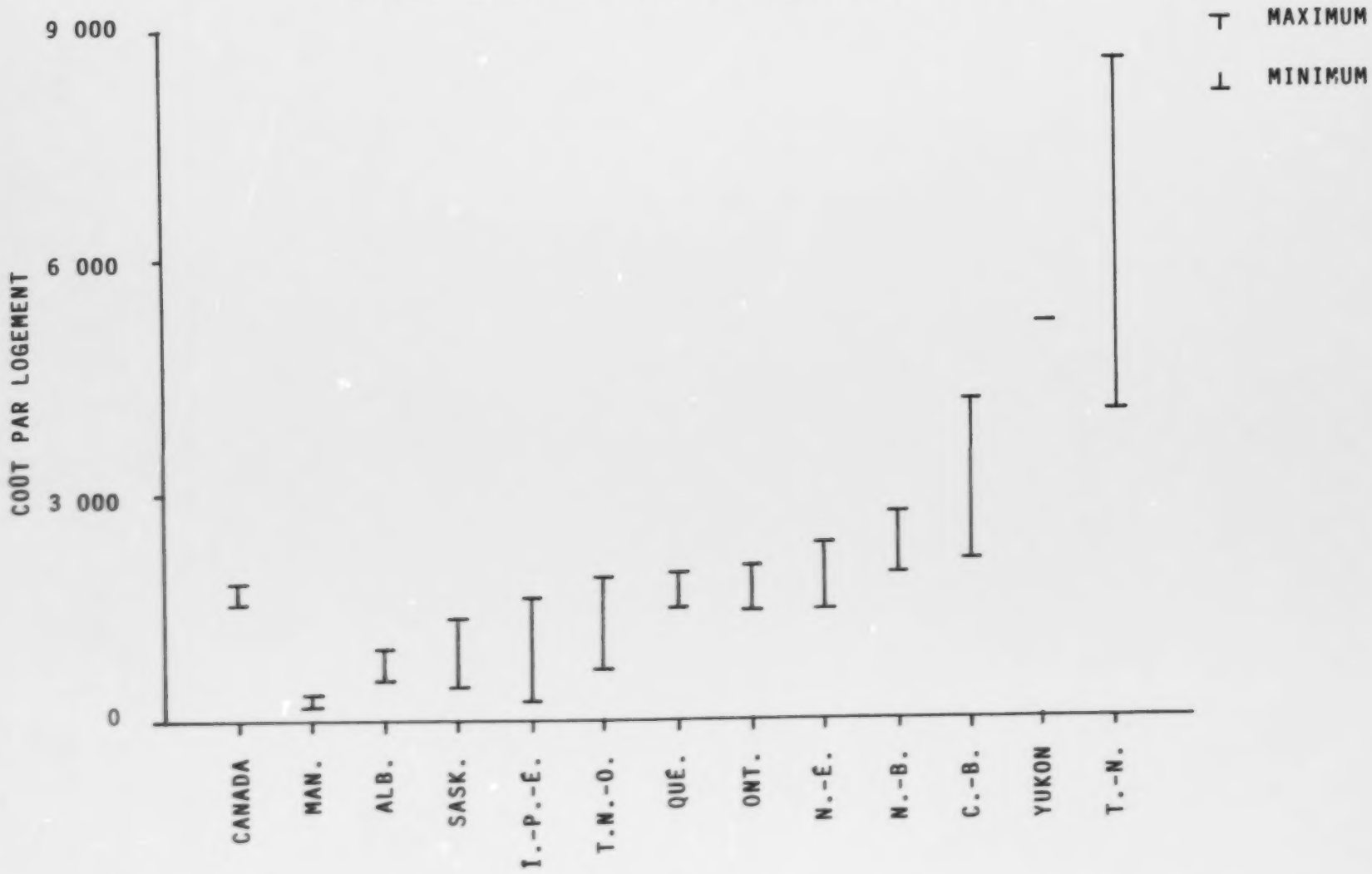
Les intervalles de confiance nous empêchent d'affirmer les choses avec certitude là où les chiffres de coûts ne sont pas suffisamment concluants. Ainsi, on serait porté à mettre la Nouvelle-Écosse, dont le coût moyen de réparation et de remplacement par logement s'élève à 1 903 $, devant le Québec ou l'Ontario, qui présentent des frais de 1 800 $ par logement. Toutefois, si l'on regarde de plus près les intervalles de confiance, on constate que la "marge de précision" des estimations de ces trois provinces est en chevauchement et qu'il n'y a pas, par conséquent, de différences significatives entre leurs estimations respectives du coût de réparation et de remplacement par logement.

Les cotes d'état des lieux fournies par les inspecteurs de la SCHL viennent confirmer ou clarifier des liens que l'on ne peut fermement établir à l'aide des seules données sur le coût de réparation et de remplacement.

FIGURE 6.1

INTERVALLES DE CONFIANCE

COÛT DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT PAR LOGEMENT



Trois provinces et un territoire ont des frais de réparation et de remplacement par logement qui sont beaucoup plus élevés que la moyenne nationale de 1 693 $. Il s'agit de Terre-Neuve avec 6 325 $ par logement, le Yukon avec 5 180 $, la Colombie-Britannique avec 3 158 $ et le Nouveau-Brunswick avec 2 339 $.

En revanche, trois provinces présentent un coût de réparation et de remplacement par logement qui est largement inférieur à la moyenne nationale. Le coût s'élève en effet à 274 $ au Manitoba, à 741 $ en Alberta et à 891 $ en Saskatchewan. Il semblerait que l'Île-du-Prince-Édouard et les Territoires du Nord-Ouest supportent également des frais par logement inférieurs à la moyenne nationale.

Le Québec, l'Ontario et la Nouvelle-Écosse ont tous un coût de réparation et de remplacement par logement qui n'est pas très différent de cette moyenne.

En valeur absolue, c'est au Québec et en Ontario (à cause de l'étendue de leurs parcs) que l'on relève les coûts estimatifs de réparation et de remplacement les plus élevés, soit 61,6 millions et 167,9 millions. Ces coûts représentent respectivement 17,6 p. 100 et 48,2 p. 100 du coût national total et correspondent aux parts de ces deux provinces dans les logements du parc national. Deux des provinces dont le coût de réparation et de remplacement par logement est supérieur à la moyenne, Terre-Neuve et la Colombie-Britannique, interviennent ensemble pour 16 p. 100 du coût national total.

D. Sommaire

Nous avons examiné dans ce chapitre les facteurs déterminant l'état du parc de logements publics. Comme on pouvait s'y attendre, les coûts de réparation et de remplacement par logement augmentent avec le vieillissement du parc. Cependant, le gros de ces coûts (44,4 p. 100) s'applique aux ensembles parachevés entre 1970 et 1974. De même, les cotes d'état du parc correspondent à un état du parc qui se détériore progressivement au fur et à mesure qu'il vieillit. Mais, encore une fois, la plupart des logements situés dans des ensembles non conformes aux normes minimales à observer en vertu de la LNH pour les bâtiments résidentiels existants ont été parachevés entre 1970 et 1979.

Les cotes d'état des ensembles et les besoins en matière de réparation et de remplacement sont étroitement reliés au type de clientèle desservi. Les ensembles à vocation familiale ou à vocation mixte (familles et personnes âgées) comptent pour près de 75 p. 100 des frais de réparation et de remplacement, alors qu'ils ne représentent pas tout à fait la moitié de tous les logements publics. Les ensembles familiaux occasionnent

encore plus de frais de réparation et de remplacement par logement que les ensembles pour personnes âgées, si l'on tient compte de l'âge des ensembles. Dans une certaine mesure, la plus grande taille des logements dans les ensembles familiaux explique qu'ils occasionnent plus de frais par logement que dans le cas des ensembles pour personnes âgées.

Les cotes d'état des ensembles confirment que, quelle que soit la façon de mesurer l'état, les ensembles familiaux sont dans un pire état que les ensembles pour personnes âgées. La plupart des ensembles familiaux répondent tout juste aux normes LNH, tandis que la plupart des ensembles pour personnes âgées les dépassent. Finalement, à cote d'état égale, les ensembles familiaux nécessitent des frais de réparation et de remplacement plus élevés que les ensembles pour personnes âgées.

L'état des ensembles de logement public varie aussi selon les types de bâtiments qui les composent. Les ensembles qui se composent d'immeubles à appartements de faible hauteur ou de grande hauteur sont ceux dont l'état est le meilleur et qui entraînent le moins de frais de réparation et de remplacement par logement. Par contre, les ensembles qui se composent de plusieurs types de bâtiments sont ceux dont l'état est le pire et qui entraînent le plus de frais de réparation et de remplacement par logement; ces ensembles sont plus vieux et plus vastes que la moyenne et desservent presque exclusivement des familles.

Bien que les ensembles de logement public varient grandement du point de vue de leur taille, celle-ci n'entraîne pas de différences sensibles dans les coûts de réparation et de remplacement par logement, sauf dans le cas des ensembles de plus de 200 logements. Ces derniers ensembles sont en plus mauvais état et nécessitent de plus fortes dépenses; ici encore, ces ensembles sont plus vieux en moyenne que les ensembles de toute autre taille.

Finalement, il ne semble pas qu'il y ait de différences sensibles non plus en ce qui a trait aux frais de réparation et de remplacement par logement, lorsqu'on prend en compte la taille des collectivités, sauf dans le cas des ensembles situés en milieu rural. Les ensembles en milieu rural sont plus jeunes que la moyenne et desservent une plus grande proportion de personnes âgées que la moyenne nationale.

L'analyse statistique a confirmé qu'il y avait un lien étroit, en général, entre l'âge des ensembles, le type de clientèle desservi et l'état des ensembles de logement public. L'examen des types de clients a révélé que les ensembles de grande taille étaient en meilleur état quand ils étaient destinés aux personnes âgées, mais en pire état quand il s'agissait d'ensembles familiaux. Finalement, un lien étroit a aussi été

établi entre les ensembles en pire état et les dépenses d'entretien plus élevées par logement, au cours des huit dernières années.

Nous avons aussi examiné dans ce chapitre l'état des ensembles et les frais de réparation et de remplacement par province ou territoire. Comme nous nous y attendions, les cotes d'état des ensembles varient considérablement d'une province ou d'un territoire à l'autre. De façon générale, le parc de logements publics est à son pire en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick et à Terre-Neuve, et à son meilleur au Manitoba et en Saskatchewan. C'est au Yukon, en Alberta, au Québec, en Colombie-Britannique, au Manitoba et au Nouveau-Brunswick qu'on trouve le plus grand nombre d'ensembles qui répondent tout juste aux normes LNH, au point qu'ils risquent de ne plus y être conformes sous peu.

Les besoins en matière de réparation et de remplacement par logement sont nettement supérieurs à la moyenne nationale, dans trois provinces et un territoire, à savoir Terre-Neuve, le Yukon, la Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick; ils sont, par contre, nettement inférieurs à la moyenne nationale au Manitoba, en Alberta et en Saskatchewan. Il semble aussi que les besoins de l'Île-du-Prince-Édouard et des Territoires du Nord-Ouest à ce point de vue soient inférieurs à la moyenne nationale; mais au Québec, en Ontario et en Nouvelle-Écosse, les besoins ne diffèrent guère de la moyenne nationale.

En termes absolus, c'est au Québec et en Ontario que les besoins en matière de réparation et de remplacement sont les plus élevés, soit 61,6 et 167,9 millions de dollars respectivement, c'est-à-dire 17,6 et 48,2 p. 100 de tous les frais à ce chapitre à l'échelle nationale; viennent ensuite Terre-Neuve et la Colombie-Britannique pour un autre 16 p. 100 du total national.

VII NÉCESSITÉ DE MODIFIER LE PARC DE LOGEMENTS PUBLICS : TRANSFORMATION, ADAPTATION ET RÉAMÉNAGEMENT

A. Introduction

Dans les chapitres qui précèdent, nous avons parlé de l'état des lieux et du coût de réparation et de remplacement pour le parc dans son ensemble. Le présent chapitre traitera d'un autre aspect de la question de "l'état du parc de logements publics" et s'attachera à la sous-catégorie des ensembles exigeant une transformation, une adaptation ou un réaménagement. Les modifications ainsi apportées aux ensembles de logement public peuvent être importantes et coûter fort cher. Avant l'évaluation, on ne connaissait guère les possibilités de transformation, d'adaptation et de réaménagement du parc dans son ensemble et les conséquences financières des mesures susceptibles d'être prises.

Dans ce chapitre, nous examinerons brièvement le contexte du débat du remodelage et procéderons par études de cas pour cerner l'incidence de diverses stratégies de transformation, d'adaptation et de réaménagement. Nous évaluerons enfin les possibilités de remodelage du parc et leurs aspects financiers.

B. Contexte

Une demande de salles de réunion d'une association de locataires a été à l'origine des grands travaux d'adaptation et de réaménagement de l'ensemble de logement public Regent Court à Régina en 1984. C'était le premier projet de remodelage de logements publics entrepris dans notre pays. Un projet semblable était mis en route en 1986 à Halifax, celui d'Uniacke Square. Les travaux se poursuivent toujours.

Le remodelage de ces deux ensembles a avivé l'intérêt des gouvernements provinciaux pour la revitalisation d'autres ensembles. La SCHL s'est ainsi retrouvée avec des demandes de financement de travaux de transformation, d'adaptation ou de réaménagement dans le cadre du programme de logement public. De plus, les ministres fédéral et provinciaux du Logement faisaient en 1986 de l'entretien, de la conservation et de la gestion générale du logement social existant, et notamment du logement public, une de leurs principales priorités.

Cette dernière initiative a incité le Sous-comité fédéral-provincial-territorial de l'entretien et de la préservation des logements existants à constituer un groupe d'étude des possibilités de "remodelage" du parc de logements publics. Certains membres de ce groupe espéraient que leurs travaux donneraient naissance à un programme spécial permettant de combler les besoins des ensembles devant faire l'objet de modifications importantes.

Connaissant mal l'état matériel du parc et le nombre d'ensembles en cause, la SCHL n'a pu prendre de décision ni entreprendre des travaux de remodelage. On s'est finalement entendu avec les provinces pour envisager le remodelage après l'exercice d'évaluation du parc de logements publics dans le contexte d'un examen de politiques portant sur tout le programme de logement public.

C. Définition des termes "transformation", "adaptation" et "réaménagement"

On emploie habituellement le terme "remodelage" pour décrire toute modification importante d'un ensemble de logement public. L'équipe de la SCHL responsable des activités dans les ensembles Regent Court et Uniacke Square a vu le remodelage comme un procédé et l'a spécifiquement défini comme le procédé par lequel on règle en toute prudence les questions d'incidence du vieillissement sur l'habitation, un mode de décision propre à garantir que les améliorations apportées aux ensembles d'habitation moins jeunes seront le plus avantageuses possible au coût le plus raisonnable autant pour les locataires que pour les "associés".

Le groupe fédéral-provincial-territorial d'étude du remodelage a défini celui-ci comme un état et une activité, et a arrêté un certain nombre de grands paramètres. À ses yeux, le remodelage consiste en une amélioration matérielle des ensembles de logement public qui tombent en désuétude matérielle ou fonctionnelle. Le remodelage se distingue des autres travaux de réparation comme les tâches d'entretien courant ou de modernisation et d'amélioration (M-A) par son caractère complet et reportable. Cette activité est complète puisqu'il s'agit de réaménager, d'adapter ou de rajeunir tout un ensemble (et non pas certains de ses éléments seulement). Elle est reportable puisqu'il n'y a aucun inconvénient immédiat à la retarder, du moins un certain temps. En revanche, on ne peut reporter des tâches d'entretien courant sans en subir les conséquences à court terme.

Comme le terme "remodelage" est global et embrasse un large éventail d'interventions en matière d'amélioration du parc de logements publics, son libre emploi dans ce rapport pourrait apporter plus de questions que de réponses. C'est pourquoi nous parlerons d'abord dans ce chapitre de trois éléments de cette large définition qui se prêtent mieux à une définition, une conceptualisation et une mesure, à savoir les volets de la transformation, de l'adaptation et du réaménagement.

Par transformation, on entend une activité d'amélioration qui consiste soit en une augmentation nette du nombre de logements d'un immeuble (aménagement de logements plus petits), soit en une diminution nette de ce nombre (aménagement de logements plus grands et moins nombreux). Il y a également

transformation quand on juge souhaitable de changer la disposition des logements. Des travaux de transformation s'imposent généralement quand la taille des logements disponibles ne correspond pas à la taille des ménages ni à la composition de la clientèle éventuelle.

Par ailleurs, on entend par adaptation et réaménagement des travaux qui vont au-delà de la réparation et du remplacement d'éléments de construction en place et même de l'ajout ou de l'amélioration de systèmes particuliers. Il y a peut-être lieu d'adapter ou de réaménager des ensembles si leur conception est médiocre ou désuète, s'il est possible de réaménager les emplacements en vue d'optimiser l'utilisation des lieux ou si l'état matériel d'un ensemble est si mauvais et le coût de réparation et de remplacement si élevé que l'on aura sans doute à adopter une stratégie globale de "renflouement". Mentionnons enfin que l'adaptation et le réaménagement peuvent constituer une bonne solution quand l'évolution d'une collectivité urbaine ou rurale vient compromettre la "viabilité" d'un ensemble.

D. Démarche de l'étude

Deux sources de données nous ont aidés à examiner le phénomène de la transformation, de l'adaptation et du réaménagement. Des études de cas, notre principale source de données, ont porté sur huit ensembles de logement public pour lesquels l'enquête auprès des gestionnaires d'ensembles avait permis de constater la nécessité de travaux de remodelage. Pour le choix des ensembles des études de cas, on n'a pas utilisé le seul critère des besoins de transformation, d'adaptation ou de réaménagement, on a aussi tenu compte des cotes de non-conformité d'état attribuées aux ensembles par les gestionnaires ou les inspecteurs, du coût élevé de réparation et de remplacement et de l'importance des frais de fonctionnement annuels. On a aussi voulu que les ensembles retenus soient représentatifs d'une série de caractéristiques : taille et type des ensembles, type de clientèle et taille des collectivités.

Dans le cadre des études, on a recueilli des données générales sur chacun des ensembles. On a puisé à cette fin dans les autres bases d'information créées en vue de l'évaluation et obtenu le plan des lieux et d'autres renseignements particuliers aux divers ensembles. On s'est rendu sur place et, dans la mesure du possible, on a interrogé le personnel et les locataires. Un groupe de spécialistes des questions techniques d'administration du logement social ont examiné les résultats des études de cas avant qu'on n'y mette la dernière main. C'est l'entreprise Barry Padolsky Architects Ltd. qui s'est chargée des études à contrat.

L'enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public a été l'autre source de renseignements sur la fréquence des cas possibles de transformation, d'adaptation ou de réaménagement dans le parc de logements publics. Dans cette enquête à laquelle ont participé tous les gestionnaires d'ensemble du Canada et dont le taux de réponse a été de plus de 85 p. 100, on a demandé aux gestionnaires de signaler, à l'aide de la définition présentée plus haut, les besoins de remodelage des ensembles dont ils s'occupaient.

E. Transformation

Les ensembles du programme de logement public étaient destinés au départ aux familles nombreuses et aux personnes âgées autonomes. La clientèle a évolué et comprend maintenant les familles peu nombreuses, dont les familles monoparentales, les personnes seules et les personnes "très âgées". Les attentes ont également changé, rendant les studios pour personnes âgées moins attrayants et, par conséquent, plus difficiles à louer.

Deux des études de cas ont indiqué des besoins de transformation visant l'aménagement de grands logements à partir de petits. Les travaux de transformation présentent l'avantage d'adapter les logements disponibles aux besoins de la clientèle actuelle, mais il y a aussi des inconvénients. Comme on vise souvent à agrandir les logements (environ le tiers des logements à convertir devant être agrandis), l'opération se solderait par une diminution nette du nombre de logements disponibles. En transformant, par exemple, des studios en logements à une chambre à coucher, on diminue de moitié les disponibilités en logements.

Qui plus est, les études de cas et les constatations du Sous-comité fédéral-provincial-territorial sur le logement existant nous indiquent que les transformations sont coûteuses. Dans un des cas étudiés, le coût direct estimatif de la transformation de studios en logement d'une chambre à coucher était de 20 000 $ par logement. Si les travaux de transformation sont très coûteux, ils seraient plus faciles à justifier dans les cas où l'état des logements laisse à désirer.

La transformation matérielle pourrait en réalité constituer une solution ultime, d'autres possibilités plus pratiques pouvant être exploitées. On pourrait, par exemple, trouver une clientèle plus appropriée pour les logements existants. Ainsi, des studios pourraient convenir à des personnes seules non âgées ou pourraient être adaptés aux besoins des personnes âgées devant être prises en charge en établissement de soins intermédiaires ou courants.

F. Adaptation

Une adaptation s'impose peut-être quand la collectivité, les gestionnaires d'ensembles ou les locataires craignent que la conception matérielle de bâtiments ou d'emplacements fassent directement penser à une forme de logement subventionné. Dans une situation de ce genre, gestionnaires et locataires d'ensembles ont l'impression d'être d'emblée étiquetés par la collectivité. Il se peut aussi que l'aménagement de l'emplacement d'un ensemble, et notamment de ses voies de circulation, soit en cause. Dans un certain nombre d'ensembles, l'absence de voies d'accès pour les véhicules a compromis la sécurité des lieux et empêché toute surveillance efficace, d'où des possibilités de vandalisme, de violence et de consommation et de trafic de drogue. D'autres ensembles ont été en quelque sorte scindés à cause d'un trop grand accès de véhicules et toute homogénéité ou cohésion a disparu.

Les études de cas ont permis de constater, dans le cas d'un ensemble, qu'il serait avantageux de modifier le plan d'aménagement du terrain. Il en serait de même pour les ensembles pour lesquels des travaux de démolition ou la construction de nouveaux logements ou autres bâtiments ont été suggérés comme une possibilité. Mais ces études ont conclu que le réaménagement du terrain en vue "d'ouvrir" les ensembles sur les artères publiques dans le but de régler certains problèmes sociaux n'était vraiment avantageux, compte tenu du coût de l'opération, que dans un nombre limité de cas.

Les études de cas ont découvert que six ensembles devaient être rénovés, donnant ainsi la possibilité d'en améliorer l'image et l'apparence. Cela pourrait aussi contribuer à améliorer l'attitude de la collectivité à leur égard.

G. Réaménagement

Le réaménagement répond au besoin d'apporter des changements plus fondamentaux à l'organisation matérielle d'un ensemble. Ainsi, un certain type d'immeuble dans un ensemble ou un groupe quelconque de logements peut avoir perdu toute utilité et attendre seulement le pic du démolisseur. Une demande accrue de logements sociaux peut encourager un gestionnaire d'ensembles à exploiter des terrains excédentaires et à construire des logements d'appoint sur un terrain de stationnement désaffecté ou encore à réserver des parcelles à la construction d'autres formes de logement social. On peut aussi songer à des ajouts importants en installations de loisirs ou de services sociaux qui auront un effet sur les caractéristiques sociales et matérielles d'un ensemble.

Les possibilités de réaménagement repérées dans cinq des huit ensembles étudiés avaient trait à l'ajout de locaux ou d'espaces à vocation résidentielle ou non. On utiliserait à

cette fin des espaces non utilisés (souvent des terrains de stationnement ou des garages), afin d'augmenter le nombre de logements, d'améliorer la qualité des logements fournis, de générer des revenus, de fournir des locaux ou des installations communautaires, ou d'offrir de nouveaux services.

L'ajout de bâtiments ou de logements neufs a été mentionné dans cinq des ensembles étudiés, et la démolition de bâtiments ou de logements, dans quatre ensembles. Le réaménagement de certains ensembles comprendrait à la fois la démolition et l'ajout de logements.

Les études de cas ont prouvé qu'il y avait un besoin de centres ou d'installations communautaires dans trois ensembles; ceux-ci étaient tous de grand ensembles de logements familiaux. Le besoin le plus urgent d'installations pour des activités récréatives et communautaires a été constaté dans un vaste ensemble d'habitation composé d'un immeuble en hauteur. L'ensemble n'avait pas été conçu de façon à permettre à un grand nombre d'enfants de jouer, si bien qu'on avait dû y installer des affiches interdisant aux enfants de "courir, jouer, faire de la bicyclette et de la planche à roulettes dans les corridors" (et le hall d'entrée). En dehors des corridors, du hall d'entrée et d'un terrain passablement dénudé, il n'y avait aucun endroit, ni à l'intérieur ni à l'extérieur, vraiment adapté aux besoins et aux intérêts des enfants.

H. Constatations générales en matière d'adaptation et de réaménagement

Voici des constatations plus générales qui valent pour tous les types de modifications :

Tous les problèmes ne sont pas attribuables à une détérioration matérielle et, de même, toutes les solutions ne sont pas nécessairement d'ordre matériel.

Les études de cas indiquent clairement que les ensembles qui ont besoin d'adaptation ou de réaménagement connaissent un éventail de problèmes et que ceux-ci ne sont pas que matériels.

Les problèmes sont liés à l'âge du parc (y compris l'usure, au delà du cycle de vie utile, des principaux systèmes et éléments du bâtiment) ou à d'autres causes, comme une mauvaise isolation qui entraîne des frais de chauffage élevés, une mauvaise conception à l'origine et de mauvaises pratiques d'entretien (planification et dépenses).

On peut nettement voir que ces problèmes exigent en grande partie une solution matérielle relative au parc de logements. Ainsi, on doit décider des systèmes à réparer ou à remplacer,

des ajouts visant à une amélioration du rendement énergétique dans un ensemble, ou de changements de conception de bâtiments ou d'aménagement d'emplacements en vue d'accroître la sécurité des lieux.

D'autres problèmes étaient reliés aux clients, tels que le manque de demande pour certains types de logements ou l'exiguïté de certains logements. Les problèmes sociaux ont été considérés comme un facteur important influant sur les ensembles de logement public; leur influence s'est fait sentir dans presque tous les cas étudiés, sous une forme ou une autre, entre autres : usage et trafic de drogues, vandalisme et violence, et conflits entre groupes minoritaires. On a constaté en outre que le peu de locaux à la disposition des locataires pour les loisirs et les services sociaux était aussi un problème.

Pour réaliser l'objectif du programme qui consiste à assurer un "logement convenable, sûr et hygiénique", il est essentiel d'apporter une solution aux problèmes sociaux. À cette fin, le personnel de gestion de l'ensemble doit être certain que les solutions choisies pour leur ensemble s'attaquent directement au problème et à ses causes. Dans une étude de cas, par exemple, les changements apportés à la conception du terrain ont semblé être une bonne façon de prouver aux locataires que "les gestionnaires se souciaient d'eux". Si l'on ne s'attaque pas aux causes fondamentales des problèmes sociaux, il y a fort à parier qu'on ne réussira guère à changer l'opinion des locataires et que le réaménagement matériel du terrain aura bien peu d'influence sur le contexte social.

L'expérience acquise dans le cadre des études de cas et à l'occasion des travaux de remodelage du passé nous indique que, sans l'appui des locataires, il est difficile de changer en profondeur l'état matériel d'un ensemble, le cadre social ou les conditions d'exploitation. Les ménages à faible revenu se voient très souvent plus comme des victimes que comme des bénéficiaires des services sociaux dont ils ont besoin. Autant le projet de remodelage d'Uniacke Square que l'atelier d'étude de cas ont permis de constater que les locataires se défiaient vivement des représentants du gouvernement. Le locataire qui vit dans un milieu aliénant hésitera à apporter son appui ou sa collaboration à une équipe d'adaptation ou de réaménagement d'ensembles. Une association avec les locataires et les autres organismes publics qui s'occupent d'eux est essentiel à la réalisation d'objectifs de transformation, d'adaptation et de réaménagement.

La solution de problèmes complexes doit s'appuyer sur une bonne planification et la présence d'une équipe de spécialistes pluridisciplinaire.

Comme nous l'avons signalé plus haut, les ensembles exigeant d'importantes modifications connaissent habituellement

plusieurs problèmes, dont l'un des principaux est généralement une forme quelconque de détérioration matérielle. Tous les cas sont uniques et les solutions possibles sont diverses, ce qui commande une certaine souplesse dans la recherche de remèdes. Les études de cas nous donnent des exemples de gestionnaires entreprenant des réparations qui ne résolvent pas les problèmes à court terme (quand on refinit, par exemple, les murs extérieurs de maisons en rangée sans d'abord s'attaquer à un problème d'humidité) ou qui n'apportent pas de solutions à long terme aux problèmes de l'ensemble (quand, par exemple, le coût total des travaux de réparation est si élevé qu'il est peut-être préférable de repartir à zéro).

Avant de lancer un projet de transformation, d'adaptation ou de réaménagement, une évaluation spécialisée des problèmes de l'ensemble s'impose et celle-ci devrait être menée impartialement, sans privilégier nécessairement les changements matériels. On pourrait recourir à une équipe pluridisciplinaire pour s'assurer que les questions matérielles, administratives, de gestion, financières et sociales pourront être abordées d'une manière professionnelle. Il pourrait y avoir transfert de l'expérience acquise si l'on faisait appel à des gens ayant travaillé dans d'autres cas de modification majeure d'ensembles de logements.

Comme nous l'avons évoqué plus haut, les locataires devraient participer pleinement aux travaux de planification. On devrait enfin chercher à optimiser les ressources humaines et financières affectées aux activités en obtenant l'entière collaboration de tous les organismes publics s'occupant de l'ensemble (les services sociaux, par exemple).

Dans toute évaluation spéciale ou toute étude périodique (approfondie), on doit se demander si un ensemble ne devrait pas être démoli en tout ou en partie. Plusieurs des études de cas ont indiqué la nécessité d'une démolition partielle ou totale et pourtant on continuait dans les ensembles en question à investir des sommes appréciables dans ce qui était devenu une "cause perdue". Dans une étude, le coût par logement était si élevé qu'il était beaucoup moins coûteux de tout reprendre à zéro que de réparer.

I. Nécessité de travaux de transformation, d'adaptation et de réaménagement

Dans cette section, nous examinerons la fréquence des cas de travaux de transformation, d'adaptation et de réaménagement nécessaires à l'aide des données de l'enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public.

Le rapport présente des estimations limites (maximale et minimale) du nombre d'ensembles ayant besoin de transformation, d'adaptation ou de réaménagement. L'estimation minimale porte sur les ensembles qui ont été

notés comme ayant besoin de transformation, d'adaptation ou de réaménagement, dans l'enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, et comme non conformes aux normes minimales de propriété, dans l'étude sur l'état des lieux.

Bien que le mauvais état de l'ensemble ne soit pas nécessairement une condition préalable pour que l'ensemble fasse l'objet d'une transformation, d'une adaptation ou d'un réaménagement, les efforts de remodelage entrepris jusqu'à présent (p. ex., Uniacke Square et Regent Court) ont porté sur des ensembles qui étaient de fait en mauvais état. Dans l'analyse à l'échelle nationale, les ensembles non conformes aux normes minimales de propriété sont considérés comme plus susceptibles de faire l'objet de transformation, d'adaptation et de réaménagement et sont donc retenus pour l'estimation du niveau minimal des besoins en matière de transformation, d'adaptation et de réaménagement. Pour l'estimation maximale, on retient à la fois les ensembles non conformes et les ensembles tout juste conformes aux normes minimales de propriété.

Par transformation, on entend la division de grands logements en logements plus petits, la combinaison de petits logements en logements plus grands ou le réaménagement de logements. Les ensembles relevés comme ayant besoin de transformation n'étaient considérés que s'ils faisaient l'objet d'un problème d'inoccupation ou de roulement lié à la taille ou au type de logements. Le tableau 7.1 arrête une limite supérieure de 2,2 p. 100 des ensembles et de 5,7 p. 100 des logements pour la liste de candidats à la transformation. Dans le seul cas des ensembles non conformes, cette liste se compose de 0,1 p. 100 des ensembles et de 0,4 p. 100 des logements.

Les données des études de cas nous indiquent que les travaux de transformation sont coûteux et qu'avant de recourir à cette solution, on devrait envisager des solutions autres que matérielles. D'après l'information dont nous disposons, la transformation ne représente pas une intervention matérielle viable et ne figure pas, par conséquent, dans l'évaluation des besoins totaux de modification (adaptation et réaménagement seulement).

Par adaptation, on entend des modifications d'image ou d'apparence des ensembles, de l'aménagement des emplacements et des voies de circulation.

Le tableau 7.1 indique qu'une proportion maximum de 6,7 p. 100 des ensembles et de 12,3 p. 100 des logements non conformes ou tout juste conformes aux normes de propriété pourrait faire l'objet de travaux d'adaptation. Pour la seule catégorie des habitations non conformes, la liste des "candidats" à l'adaptation ne comprend que 1 p. 100 des ensembles et 3 p. 100 des logements.

Par réaménagement, on entend un large éventail d'activités, dont l'ajout ou la construction de logements ou d'immeubles, la démolition d'un certain nombre de logements ou de bâtiments et l'affectation d'aires supplémentaires à des usages résidentiels ou non résidentiels.

TABLEAU 7.1
BESOINS ("CANDIDATS") DE TRAVAUX DE TRANSFORMATION, D'ADAPTATION ET DE RÉAMÉNAGEMENT

ENSEMBLES

	NON CONFORMES	% (PARC)	CONFORMES OU TOUT JUSTE CONFORMES	% (PARC)
Transformation	5	0,1	107	2,2
Adaptation	46	1,0	322	6,7
Réaménagement	21	0,4	297	6,2
TOTAL, ADAPTATION ET RÉAMÉNAGEMENT SEULEMENT (sans la transformation ni les éléments de double emploi)	57	1,2	500	10,5

LOGEMENTS

	NON CONFORMES	% (PARC)	CONFORMES OU TOUT JUSTE CONFORMES	% (PARC)
Transformation	815	0,4	11 691	5,7
Adaptation	6 231	3,0	25 141	12,3
Réaménagement	3 593	1,4	21 663	10,6
TOTAL, ADAPTATION ET RÉAMÉNAGEMENT SEULEMENT (sans la transformation ni les éléments de double emploi)	6 766	3,3	35 885	17,5

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988; Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Le tableau 7.1 indique que pas plus de 6,2 p. 100 des ensembles et de 10,6 p. 100 des logements non conformes ou tout juste conformes aux normes de propriété sont des "candidats" au réaménagement. Dans le seul cas des ensembles non conformes, la liste comprend 0,4 p. 100 des ensembles et

1,4 p. 100 des logements. Dans l'ensemble et abstraction faite des besoins de transformation, la limite supérieure (ensembles conformes ou tout juste conformes) pour les "candidats" à l'adaptation et au réaménagement est de 10,5 p. 100 des ensembles et de 17,5 p. 100 des logements. Selon la limite inférieure, où l'on ne tient compte que des ensembles non conformes, la liste des candidats à de grands travaux de modification se compose de 1,2 p. 100 des ensembles et de 3,3 p. 100 des logements.

J. Établissement des conséquences financières possibles de la modification d'ensembles devant faire l'objet d'une adaptation ou d'un réaménagement

Dans la section précédente, nous avons vu quels étaient les ensembles qui devaient être adaptés ou réaménagés. Le besoin est particulièrement pressant dans le cas de 57 ensembles (comprenant 6 766 logements) que les inspecteurs de la SCHL ont jugés non conformes aux normes de propriété dans le cadre de l'étude sur l'état des lieux en 1988.

Il est relativement simple d'établir la fréquence des besoins et beaucoup plus difficile de juger de l'ordre de grandeur des conséquences financières. Chaque solution est unique et peut comporter toute une série d'interventions. Pour jauger l'importance des charges financières à envisager, la meilleure méthode consiste à se reporter à des précédents, en l'occurrence les huit études de cas, l'expérience d'Uniacke Square et l'information dont on dispose (mesures de réparation et de remplacement requises) sur les 57 ensembles de la liste. Le but de cet exercice est d'estimer en gros le coût en dollars des travaux de modification de ces ensembles, toute évaluation plus précise étant impossible.

Nous nous fonderons sur deux relations de base pour évaluer ce coût. Disons d'abord que les estimations de coût d'adaptation et de réaménagement aussi bien pour Uniacke Square que pour les ensembles des études de cas sont largement le double du coût de travaux courants de réparation et de remplacement d'éléments de construction en voie de détérioration. Adaptation et réaménagement modifient un ensemble dans une large mesure, tandis que les réparations et les remplacements maintiennent en quelque sorte le statu quo. Pour les ensembles des études de cas, les estimations sont de 2,3 fois supérieures et pour Uniacke Square, 1,9 fois. Dans les calculs qui suivent, nous utiliserons un facteur de deux.

En second lieu, on doit tenir compte des coûts hors construction dans un projet d'adaptation ou de réaménagement, qu'il s'agisse de réinstallation de locataires, de développement communautaire, de frais de personnel sur place, d'acquittement de droits et de frais de permis ou de constitution d'un budget raisonnable d'imprévus. Dans le cas d'Uniacke, les frais hors construction ont gonflé le budget de

construction du tiers environ. Le tableau 7.2 présente des données d'évaluation de charges financières en ce qui concerne les 57 ensembles pour lesquels on a établi un besoin de travaux d'adaptation et de réaménagement.

TABLEAU 7.2
PRÉCÉDENTS (FRAIS RÉELS) POUR L'ÉVALUATION DE TRAVAUX D'ADAPTATION ET DE RÉAMÉNAGEMENT

	UNIACKE SQUARE COÛT PAR LOGEMENT ($)	ÉTUDES DE CAS COÛT PAR LOGEMENT ($)
Frais réels de réparation et de remplacement	16 393	10 847
ESTIMATION DE COÛT D'ADAPTATION ET DE RÉAMÉNAGEMENT		
Frais de construction seulement	31 000	25 374
Tous les frais (construction et hors construction)	40 967	-

SOURCE : Données sur le remodelage de Uniacke Square, Normes de services professionnels, SCHL, 1989; Case Studies of the Need for Conversion, Redesign and Redevelopment, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

Le tableau 7.3 présente une estimation de limite inférieure des frais d'adaptation et de réaménagement à prévoir pour le parc de logements publics. Le coût estimatif de maintien du statu quo s'établirait à 50,1 millions de dollars. Comme le coût de construction serait le double du coût de maintien du statu quo pour les travaux d'adaptation et de réaménagement, c'est 100,2 millions de dollars qu'il faudrait prévoir pour ces travaux. Enfin, en ajoutant les frais hors construction qui augmentent le budget du tiers, on obtient au bout du compte une estimation de 133,3 millions de dollars pour les 57 ensembles non conformes aux Normes minimales de propriété de la LNH et qui exigent des travaux d'adaptation et de réaménagement.

TABLEAU 7.3
ESTIMATION DE LIMITE INFÉRIEURE DU COÛT D'ADAPTATION ET DE RÉAMÉNAGEMENT POUR LE PARC DE LOGEMENTS PUBLICS ENSEMBLES NON CONFORMES AUX NORMES MINIMALES DE PROPRIÉTÉ DE LA LNH (n=29, N=57)

	TOTAL (MILLIONS DE DOLLARS)	COÛT PAR LOGEMENT ($)
Coût réel de réparation et de remplacement	50,1	7 405
ESTIMATIONS DE COÛT D'ADAPTATION ET DE RÉAMÉNAGEMENT		
Frais de construction seulement	100,2	14 810
Ensemble des frais (construction et hors construction)	133,3	19 697

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Le tableau 7.4 présente des estimations de limite supérieure du coût d'adaptation et de réaménagement du parc de logements publics. À l'aide de la même méthode d'évaluation, on obtient au bout du compte une estimation de 289,7 millions de dollars pour les 500 ensembles (35 885 logements) non conformes ou tout juste conformes aux Normes minimales de propriété de la LNH et qui devraient faire l'objet d'une adaptation ou d'un réaménagement.

D'après les hypothèses utilisées, les travaux d'adaptation et de réaménagement devraient donc coûter de 133,3 à 289,7 millions pour le parc de logements publics. Les estimations du coût minimal et du coût maximal de ces travaux comprennent respectivement 50 millions et 109 millions de dollars en travaux de réparation et de remplacement qui sont déjà inclus dans l'estimation des besoins de tout le parc de logements publics en ce domaine. On estime donc que le coût marginal de l'adaptation et du réaménagement se situerait entre 83,2 et 180,8 millions de dollars.

TABLEAU 7.4
ESTIMATION DE LIMITE SUPÉRIEURE DU COÛT D'ADAPTATION ET DE RÉAMÉNAGEMENT POUR LE PARC DE LOGEMENTS PUBLICS ENSEMBLES NON CONFORMES OU TOUT JUSTE CONFORMES AUX NORMES MINIMALES DE PROPRIÉTÉ DE LA LNH
(n=170, N=500)

	TOTAL (MILLIONS DE DOLLARS)	COÛT PAR LOGEMENT ($)
Coût réel de réparation et de remplacement	108,9	3 035
ESTIMATION DE COÛT D'ADAPTATION ET DE RÉAMÉNAGEMENT		
Frais de construction seulement	217,8	6 070
Ensemble des frais (construction et hors construction)	289,7	8 072

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

K. Sommaire

Dans ce chapitre, nous nous sommes attachés à une sous-catégorie d'ensembles exigeant une transformation, une adaptation ou un réaménagement. Nous nous sommes reportés aux données d'études de cas de huit ensembles de logement public pour mieux comprendre cette question. L'enquête auprès des gestionnaires d'ensembles nous a renseignés sur la fréquence des besoins en matière de transformation, d'adaptation et de réaménagement dans le parc de logements publics.

Nous avons découvert que les travaux de transformation constituent une solution coûteuse au problème de la sous-utilisation du parc. Ces transformations pourraient avoir pour résultat de réduire le nombre total de logements parce que, souvent, le travail demandé consiste à faire de grands logements avec un certain nombre de petits. Bien que les logements destinés à la transformation soient considérés comme moins intéressants par les locataires, les taux d'inoccupation sont encore faibles et les logements sont généralement en bon état. Le coût estimatif de la transformation d'un studio en un logement d'une chambre est d'environ 20 000 $.

Avant de songer à la transformation matérielle de logements, il y aurait lieu de considérer d'autres options, telles que le changement de locataire (p. ex., des personnes seules non âgées dans des studios) ou un changement d'usage (p. ex., un local pour soins infirmiers dans un studio).

Les besoins en matière d'adaptation et de réaménagement (modification ou remodelage) ne s'étendent qu'à une petite partie du parc de logements publics. On a calculé que quelque 500 ensembles (10,5 p. 100 du parc) pourraient faire l'objet d'un certain degré d'adaptation et de réaménagement. De ce nombre, 57 ensembles (1,2 p. 100 de tout le parc) ne sont pas conformes aux normes minimales à observer en vertu de la LNH pour les bâtiments résidentiels existants. Bien que les activités de remodelage ne soient pas nécessairement limitées aux ensembles en mauvais état, c'est à cette catégorie de logements qu'elles se sont étendues jusqu'à maintenant. Ces 57 ensembles sont donc tout désignés pour faire l'objet de travaux d'adaptation et de réaménagement et constituent l'estimation minimale de besoins en ce domaine.

Bien que l'estimation du coût des travaux d'adaptation et de réaménagement soit difficile, le coût minimal se situe à 133 millions de dollars (pour 57 ensembles) et le coût maximal à 289 millions (pour 500 ensembles). Ces estimations indiquent que les besoins en travaux d'adaptation et de réaménagement sont plus importants dans les ensembles non conformes ou tout juste conformes aux normes LNH. De plus, les estimations minimale et maximale comprennent respectivement 50 et 109 millions de dollars en travaux de réparation et de remplacement qui sont déjà inclus dans l'estimation des besoins de tout le parc de logements publics en ce domaine. On estime donc que le coût marginal de l'adaptation et du réaménagement se situerait entre 83,? et 180,8 millions de dollars.

Les études de cas ont mentionné des options d'adaptation, telles que la modification du plan d'aménagement du terrain et des travaux de rénovation majeurs, qui auraient pour effet de changer l'image et l'apparence des ensembles. Elles ont aussi mentionné des options de réaménagement, telles que l'ajout ou la démolition de logements, ainsi que l'ajout d'installations communautaires et de locaux non résidentiels. L'ajout d'installations communautaires était une option importante dans les grands ensembles familiaux, surtout dans les grands ensembles constitués d'immeubles de grande hauteur qui comptent peu d'installations adaptées aux besoins et aux intérêts des enfants.

Un grand nombre d'ensembles examinés ont toute une série d'ennuis matériels, comme les grandes défectuosités de systèmes dues aux faiblesses de conception. Des difficultés sociales peuvent s'ajouter : consommation et trafic de drogue, vandalisme et violence. Dans certains cas, les problèmes sociaux sont le principal souci.

Les études de cas nous indiquent que certaines solutions matérielles adoptées ne touchaient pas à ces problèmes ni à leurs causes. Plusieurs études montrent l'importance de collaborer étroitement avec les locataires et de cultiver leur confiance et leur appui.

Les études de cas nous indiquent en outre que les gestionnaires entreprennent parfois des travaux de réparation sans comprendre les conséquences de ce qu'ils font, ni disposer de plans complets. Les problèmes sociaux et matériels complexes exigent une sérieuse planification et une équipe d'experts rompus à diverses disciplines, de façon à détecter tous les problèmes dont souffre un ensemble d'habitation et à trouver toutes les solutions possibles, sans privilégier nécessairement les changements matériels. En faisant appel à des gens ayant acquis une expérience dans d'autres ensembles, on assurerait ainsi la transférabilité des connaissances de tous et chacun.

VIII DEGRÉ DE MAINTIEN PAR LE PROGRAMME D'UN PARC SUFFISANT DE LOGEMENTS PUBLICS

Plus haut dans ce document, nous avons décrit l'état du parc de logements publics en fonction des Normes minimales de propriété de la LNH et des frais de réparation et de remplacement jugés nécessaires. Dans cette section, nous lierons cet état aux efforts antérieurs d'entretien, de modernisation et d'amélioration du parc. Nous voulons avant tout établir si ces efforts et l'importance des dépenses engagées ont suffi à garder le réseau de logements publics en bon état.

Nous nous demanderons donc si les activités d'entretien, de modernisation et d'amélioration ont été suffisamment importantes et efficaces pour prévenir toute détérioration du parc et l'accumulation au fil des ans de tout un arriéré de mesures de réparation, de remplacement, d'ajout et d'amélioration. Notre analyse nous amènera à nous demander d'abord si le financement global des travaux d'entretien et de M-A était en rapport avec les besoins et, ensuite, si les fonds affectés à ces activités ont été convenablement répartis en fonction de ces mêmes besoins. Notre mesure sera multiple : rapprochement entre l'importance et la répartition des frais d'entretien et de M-A, d'une part, et l'état des ensembles de logement public et l'ampleur des besoins de réparation, de remplacement, d'ajout et d'amélioration, d'autre part. Nous nous demanderons aussi si des travaux d'entretien et de M-A ont dû être retardés à cause d'un manque de fonds. Nous examinerons enfin la fréquence des reports de travaux de cette nature par rapport à l'importance des dépenses.

A. Besoins non encore comblés de réparations, de remplacements, d'ajouts et d'améliorations dans le parc de logements publics

L'une des grandes questions de l'évaluation porte sur le rapport de convenance entre les fonds affectés au cours des années et le besoin de travaux de réparation, de remplacement, d'ajout et d'amélioration dans le parc de logements publics. Dans cette section, nous verrons s'il y a un arriéré de travaux de cette nature. Par arriéré, nous entendons le volume cumulatif de travaux nécessaires excédant le taux annuel normal de progression. Nous nous intéresserons particulièrement à l'arriéré de 1988, année où les inspections ont eu lieu.

L'arriéré est calculé par la comparaison de l'estimation des besoins en matière de réparation, de remplacement, d'ajout et d'amélioration au moment des inspections, aux fonds disponibles pour l'entretien et pour la modernisation et l'amélioration (M-A) en 1988. Cette méthode suppose que tous les fonds disponibles cette année-là ont été pertinemment

affectés aux ensembles de logement public en fonction de leurs besoins en matière de réparation, de remplacement, d'ajout et d'amélioration.

Comme nous l'avons évoqué plus haut, l'étude sur l'état des lieux nous indique que, à une certaine époque (novembre 1987 - mars 1988), il fallait 349,3 millions de dollars pour réparer ou remplacer les éléments de construction existants, et 133,4 millions de dollars pour réaliser des ajouts et des améliorations en fonction des exigences des codes en vigueur ou en vue de faire des économies importantes. On affecterait ainsi 482,7 millions au total à tout ce qui est réparations, remplacements, ajouts et améliorations.

Par ailleurs, on a prévu, dans le budget de 1988, 148,5 et 125 millions pour les travaux d'entretien et de modernisation-amélioration, soit 273,5 millions au total. Comme l'indique le tableau 8.1, l'écart entre les besoins constatés et les fonds réservés en 1988 est de l'ordre de 209,2 millions et on suppose au départ que tous les fonds disponibles seront convenablement affectés aux ensembles de logement public selon l'importance des besoins.

TABLEAU 8.1
ÉVALUATION DE L'ARRIÉRÉ DE TRAVAUX DE RÉPARATION, DE REMPLACEMENT, D'AJOUT ET D'AMÉLIORATION DU PARC DE LOGEMENTS PUBLICS

Budget d'entretien et de modernisation-amélioration en 1988	273,5 millions
Travaux de réparation et de remplacement à faire	(349,3 millions)
Ajouts et améliorations	(133,4 millions)
ARRIÉRÉ	(209,2 millions)

Le niveau de l'arriéré estimé doit être interprété avec prudence. À ce moment-ci, nous n'avons pas de renseignements sur l'accroissement annuel du montant affecté aux besoins additionnels ou "nouveaux" de réparations et de remplacements dans le parc de logements publics. Il est donc difficile de déterminer si l'arriéré a augmenté ou diminué au cours des dernières années. La base de données sur les dépenses administratives indique, cependant, que le niveau des dépenses combinées d'entretien et de M-A a augmenté au cours des années 80. En supposant que le niveau annuel des dépenses d'entretien et de M-A au cours des dernières années a dépassé l'accroissement annuel des "nouveaux" travaux de réparation, de remplacement, d'ajout et d'amélioration, il se pourrait que l'arriéré soit en train de diminuer.

Si tel était le cas, un engagement à poursuivre les travaux d'entretien et de M-A à l'avenir pourrait être avantageux aussi bien pour l'accroissement annuel de besoins "nouveaux" que pour l'arriéré constaté dans l'étude sur l'état des lieux. Nous devons, cependant, tempérer notre optimisme en nous rappelant que le niveau des nouveaux besoins annuels augmentera probablement avec le vieillissement du parc de logements publics.

Il importe de tenir compte de trois facteurs importants quand on interprète l'arriéré des besoins constatés en matière de réparation, de remplacement, d'ajout et d'amélioration. Premièrement, étant donné l'âge du parc de logements publics, le niveau de besoins annuels nouveaux est susceptible d'augmenter. Deuxièmement, certains des travaux de réparation et de remplacement considérés comme nécessaires au cours de l'étude sur l'état des lieux pourraient être exécutés graduellement en cinq ans; cependant, la plupart des travaux devraient être exécutés en trois ans. Finalement, une meilleure répartition des ressources affectées à l'entretien et aux travaux de M-A en fonction des besoins permettrait d'accroître l'efficacité de leur financement actuel, ainsi que de tout autre financement qui pourrait leur être affecté à l'avenir.

Le temps et les ressources humaines nécessaires pour les activités antérieures de remodelage révèlent qu'il faudrait échelonner toute activité nationale de remodelage sur plusieurs années. Les coûts estimatifs pour l'adaptation et le réaménagement, indiqués au chapitre VII, ne sont donc pas compris dans l'estimation de l'arriéré de réparations et de remplacements, d'ajouts et d'améliorations.

B. Analyse des efforts antérieurs d'entretien et de M-A par rapport à l'état du parc de logements publics

On constate encore une fois l'existence d'un arriéré en comparant l'importance des dépenses antérieures d'entretien et de M-A à l'état actuel du parc[1]. La dégradation des ensembles

---

[1] Toutes les données citées dans le reste de ce chapitre sur les dépenses d'entretien et de M-A viennent de la base d'information sur les dépenses administratives (au titre du logement public). Les éléments d'analyse et les estimations présentées sont fondés sur le nombre d'ensembles inspectés dans le cadre de l'étude sur l'état des lieux et pour lesquels on dispose de renseignements de cette base. Bien que l'on ait pondéré les observations en fonction de la répartition de la population, les estimations de dépenses d'entretien et de M-A peuvent différer légèrement des frais réels des budgets.

de logement public non conformes ou tout juste conformes aux Normes minimales de propriété de la LNH s'opère probablement sur une période de plusieurs années. En examinant de plus près pour la période 1979-1986 l'importance moyenne des dépenses annuelles selon les cotes d'état des ensembles et l'ampleur des besoins de réparation et de remplacement, on peut aussi se rendre compte si ces dépenses ont été suffisantes et les sommes, bien affectées.

Le tableau 8.2 présente les dépenses moyennes annuelles d'entretien et de M-A selon l'état des lieux de 1979 à 1986. Les ensembles non conformes aux normes de la LNH, qui représentent 6,2 p. 100 de tous les logements, ont reçu un peu moins de 10 p. 100 du budget annuel total de 154 millions.

TABLEAU 8.2
ESTIMATION DES DÉPENSES ANNUELLES MOYENNES COMBINÉES D'ENTRETIEN ET DE M-A (1979-1986) SELON LES COTES D'ÉTAT DES ENSEMBLES
(n=990, N=4 787)

NORMES DE LA LNH	DÉPENSES ANNUELLES MOYENNES D'ENTRETIEN ET DE M-A[1] (MILLIONS DE $ 1988)	POURCENTAGE	% DES LOGEMENTS	% DE TOUS LES FRAIS DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT
Non conformes	15,08	9,8	6,2	21,8
Conformes	90,60	58,8	51,5	58,6
Supérieurs	48,40	31,4	42,3	19,6
TOTAL	154,08	100,0	100,0	100,0

SOURCE : Base de données sur les dépenses administratives (1979-1986) et Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

NOTE : [1] Les valeurs des dépenses annuelles moyennes d'entretien et de M-A citées dans ce chapitre sont exprimées en dollars de 1988. Pour indexer ces valeurs, on s'est servi des chiffres sur l'habitation de l'indice des prix à la consommation de février 1988.

Le tableau 8.3 indique que les ensembles de logement public non conformes aux normes LNH se trouvent dans cet état malgré des dépenses d'entretien et de M-A par logement, au cours des huit dernières années, de beaucoup supérieures à celles des ensembles qui répondent tout juste à ces mêmes normes ou qui les dépassent. La tendance est la même, tant dans le cas des ensembles familiaux que des ensembles pour personnes âgées, bien que les dépenses d'entretien et de M-A des ensembles familiaux soient environ deux fois plus élevées que celles des ensembles pour personnes âgées. Les ensembles non conformes ont reçu par logement plus du double des sommes consacrées aux ensembles supérieurs. Ces sommes ne semblent pas avoir été suffisantes. Les ensembles non conformes qui ont bénéficié

d'un peu moins de 10 p. 100 des dépenses d'entretien et de M-A doivent maintenant mobiliser 21,8 p. 100 de tout le budget de réparation et de remplacement, soit plus du triple de leur part de logements dans le parc (tableau 8.2).

TABLEAU 8.3
ESTIMATION DES DÉPENSES ANNUELLES MOYENNES COMBINÉES D'ENTRETIEN ET DE M-A PAR LOGEMENT DE 1979 À 1986 SELON LE TYPE DE CLIENTÈLE ET L'ÉTAT DES ENSEMBLES
(n=990, N=4 787)

NORMES DE LA LNH	ENSEMBLES DE LOGEMENTS FAMILIAUX (DOLLARS DE 1988)	ENSEMBLES POUR PERSONNES ÂGÉES (DOLLARS DE 1988)	TOUS LES ENSEMBLES (DOLLARS DE 1988)
Non conformes	1 289	631	1 173
Conformes	1 036	468	846
Supérieurs	1 053	414	549
TOTAL	1 065	437	741

SOURCE : Base de données sur les dépenses administratives (1979-1986) et Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Les reports, signalés par les gestionnaires, de travaux d'entretien ou de M-A à cause d'un manque de ressources budgétaires constituent un autre indicateur de sous-financement de ces activités ou des difficultés d'affectation possibles des fonds réservés. Le tableau 8.4 indique qu'en 1987 le cinquième des ensembles ont connu des reports d'entretien et près du tiers, des reports de modernisation-amélioration en raison d'un manque de fonds. C'est dans les ensembles non conformes (suivis à cet égard par les ensembles tout juste conformes) que les reports d'entretien étaient le plus fréquents. Les reports d'activités de M-A par manque d'argent étaient un phénomène répandu dans le tiers environ des ensembles, indépendamment de leur état.

Si l'on examine de plus près les ensembles de logement public qui demandent le plus de dépenses de réparation et de remplacement par logement, on relève d'autres indices de sous-financement et peut-être de mauvaise affectation des fonds d'entretien et de modernisation-amélioration. Le sous-financement a été particulièrement marqué dans le cas des ensembles demandant 5 000 $ et plus par logement en réparations et remplacements. Selon le tableau 8.5, ces ensembles qui regroupent 7,5 p. 100 des logements du parc exigent près de 45 p. 100 de tous les frais de réparation et de remplacement, même s'ils ont reçu pendant les huit années qui ont précédé les fonds d'entretien et de M-A par logement les plus considérables (1 281 $ par année).

TABLEAU 8.4
FRÉQUENCE DES REPORTS D'ENTRETIEN ET DE MODERNISATION-AMÉLIORATION EN 1987 EN RAISON DE RESSOURCES BUDGÉTAIRES INSUFFISANTES SELON L'ÉTAT DES ENSEMBLES
(n=889, N=4 780)

NORMES DE LA LNH	% D'ENSEMBLES AYANT DES REPORTS D'ENTRETIEN	% D'ENSEMBLES AYANT DES REPORTS DE M-A
Non conformes	26,7	30,3
Conformes	24,6	33,8
Supérieurs	18,3	28,6
TOTAL	21,8	31,3

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public et Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

TABLEAU 8.5
ESTIMATION DES DÉPENSES ANNUELLES MOYENNES COMBINÉES D'ENTRETIEN ET DE M-A DE 1979 À 1986 SELON LE COÛT DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT PAR LOGEMENT
(n=990, N=4 787)

COÛT DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT PAR LOGEMENT ($ de 1988)	DÉPENSES ANNUELLES MOYENNES D'ENTRETIEN ET DE M-A (MILLIONS DE $ 1988)	%	DÉPENSES ANNUELLES MOYENNES D'ENTRETIEN ET DE M-A PAR LOGEMENT ($ de 1988)	% DES LOGEMENTS	% DU COÛT TOTAL DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT
0 à 499	58,26	37,9	620	45,2	3,7
500 à 999	17,51	11,3	689	12,2	5,3
1 000 à 2 499	38,33	24,8	749	24,6	24,4
2 500 à 4 999	20,06	13,0	913	10,5	22,4
5 000 et plus	20,06	13,0	1 281	7,5	44,2
TOTAL	154,26	100,0	740	100,0	100,0

SOURCE : Base de données sur les dépenses administratives et Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

La fréquence élevée des reports d'entretien et de M-A par manque de ressources budgétaires dans ces ensembles vient appuyer ces constatations. Le tableau 8.6 indique que 47,7 p. 100 des ensembles demandant pour au moins 5 000 $ de réparations et de remplacements ont subi des reports de modernisation-amélioration par manque d'argent en 1987, et ce, plus que toute autre catégorie d'ensembles. C'est dans ces mêmes ensembles que l'on relève la plus grande proportion (près de 30 p. 100) d'ensembles ayant connu des reports d'entretien par manque de ressources en 1987.

TABLEAU 8.6
FRÉQUENCE DES REPORTS D'ENTRETIEN ET DE MODERNISATION-AMÉLIORATION EN 1987 EN RAISON DE RESSOURCES BUDGÉTAIRES INSUFFISANTES SELON LE COÛT DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT PAR LOGEMENT
(n=892, N=4 880)

COÛT DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT PAR LOGEMENT ($ 1988)	% D'ENSEMBLES AYANT DES REPORTS D'ENTRETIEN	% D'ENSEMBLES AYANT DES REPORTS DE M-A
0 à 499	21,5	28,5
500 à 999	21,0	36,0
1 000 à 2 499	20,1	30,5
2 500 à 4 999	22,9	28,9
5 000 et plus	29,4	47,7
TOTAL	21,9	31,3

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public et Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

C. Importance des dépenses d'entretien selon l'état des ensembles

Par entretien, on entend les travaux périodiques d'entretien et de réparation d'ensembles de logement public. Comme ces travaux ne consistent pas à remplacer, à ajouter ou à améliorer des éléments de construction dans un ensemble, les frais d'entretien devraient s'élever au fur et à mesure que se dégrade l'état des ensembles. Les tableaux 8.7 et 8.8 présentent les valeurs annuelles moyennes de dépenses d'entretien de 1979 à 1986 selon l'état des ensembles. Comme on pouvait s'y attendre, ce sont les ensembles non conformes

aux normes de la LNH (suivis à cet égard par les ensembles tout juste conformes) qui ont les frais d'entretien les plus élevés par logement. Cette constatation vaut aussi bien pour les ensembles de logements familiaux que pour les ensembles pour personnes âgées, bien que les frais d'entretien des premiers soient environ le double de ceux des seconds.

TABLEAU 8.7
ESTIMATION DES DÉPENSES ANNUELLES MOYENNES D'ENTRETIEN DE 1979 À 1986 SELON L'ÉTAT DES ENSEMBLES (n=990, N=4 787)

NORMES DE LA LNH	DÉPENSES ANNUELLES MOYENNES D'ENTRETIEN (MILLIONS DE $ DE 1988)	POURCENTAGE	% DE LOGEMENTS	% DU COÛT TOTAL DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT
Non conformes	9,52	10,4	6,2	21,8
Conformes	55,02	60,4	51,5	58,6
Supérieurs	26,64	29,2	42,3	19,6
TOTAL	91,18	100,0	100,0	100,0

SOURCE : Base de données sur les dépenses administratives et Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

TABLEAU 8.8
ESTIMATION DES DÉPENSES ANNUELLES MOYENNES D'ENTRETIEN PAR LOGEMENT DE 1979 À 1986 SELON LE TYPE DE CLIENTÈLE ET L'ÉTAT DES ENSEMBLES (n=990, N=4 787)

NORMES DE LA LNH	ENSEMBLES DE LOGEMENTS FAMILIAUX ($ DE 1988)	ENSEMBLES DE LOGEMENTS POUR PERSONNES ÂGÉES ($ DE 1988)	TOUS LES ENSEMBLES ($ DE 1988)
Non conformes	798	472	740
Conformes	623	295	513
Supérieurs	591	225	302
TOTAL	636	253	438

SOURCE : Base de données sur les dépenses administratives et Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

L'élévation des frais d'entretien est liée à la détérioration de l'état des ensembles, mais des problèmes de sous-financement et de reports d'entretien peuvent avoir pour effet de dégrader les immeubles davantage. Les données semblent indiquer que les ensembles non conformes aux normes de la LNH en 1988 avaient reçu moins que ce dont ils avaient besoin en fonds d'entretien les années précédentes. Ces ensembles, qui regroupent 6,2 p. 100 des logements et figurent pour 21,8 p. 100 dans les besoins totaux de réparation et de remplacement, rendent compte d'un peu plus de 10 p. 100 des dépenses d'entretien de 1979 à 1986. De plus, d'après le tableau 8.4, c'est dans les catégories des immeubles non conformes ou tout juste conformes aux normes de la LNH que l'on trouvait la plus forte proportion (environ 27 p. 100) d'ensembles ayant connu des reports d'entretien par manque de ressources budgétaires en 1987. Ces reports par manque d'argent étaient cependant un problème en 1987 pour tous les ensembles. Un peu moins de 20 p. 100 des ensembles supérieurs aux normes avaient aussi subi des reports pour la même raison cette année-là.

L'examen de l'ordre de grandeur des dépenses d'entretien par rapport à celui des besoins de travaux de réparation et de remplacement confirme ce qui vient d'être dit. Le tableau 8.9 indique que les dépenses d'entretien par logement demeurent semblables pour les ensembles demandant pour moins de 2 500 $ de réparations et de remplacements. Cela s'explique aisément par le fait que tous les ensembles doivent faire l'objet d'un entretien minimum indépendamment de leur état. Quand l'état des ensembles se détériore et que le coût de réparation et de remplacement atteint la zone des 2 500 $ et plus, les frais d'entretien par logement montent eux aussi. Cette progression ne suit probablement pas l'accroissement des besoins de réparation (les remplacements étant assurés dans le cadre du budget de modernisation-amélioration). Les ensembles de logement public ayant au moins 2 500 $ en frais de réparation et de remplacement rendent compte des deux tiers de tous les besoins de travaux de cette nature, mais se sont vu attribuer un peu plus du quart seulement du budget d'entretien.

TABLEAU 8.9
ESTIMATION DES DÉPENSES ANNUELLES MOYENNES D'ENTRETIEN DE 1979 À 1986 SELON LE COÛT DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT PAR LOGEMENT (n=990, N=4 787)

COÛT DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT PAR LOGEMENT ($ de 1988)	DÉPENSES ANNUELLES MOYENNES D'ENTRETIEN (MILLIONS DE $ de 1988)	%	DÉPENSES ANNUELLES MOYENNES D'ENTRETIEN PAR LOGEMENT ($ de 1988)	% DE LOGEMENTS	% DU COÛT TOTAL DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT
0 à 499	32,78	38,4	349	45,2	3,7
500 à 999	10,65	12,4	419	12,2	5,3
1 000 à 2 499	20,05	23,4	392	24,6	24,4
2 500 à 4 999	11,27	13,2	513	10,5	22,4
5 000 et plus	10,82	12,6	689	7,5	44,2
TOTAL	85,57	100,0	411	100,0	100,0

SOURCE : Base de données sur les dépenses administratives et Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

D. Importance des dépenses de modernisation et d'amélioration selon l'état des ensembles

Le budget d'entretien répond aux besoins d'entretien et de réparation et le budget de modernisation-amélioration (M-A), aux besoins de remplacement, de modernisation et d'amélioration. On aurait pensé que les dépenses de M-A (pour la période antérieure à l'étude sur l'état des lieux) seraient allées aux ensembles en voie de détérioration, mais on doit se rendre compte que les ensembles aujourd'hui non conformes aux normes de la LNH ont reçu moins que ce dont ils avaient besoin en fonds de modernisation-amélioration.

D'après le tableau 8.10, les ensembles qui étaient non conformes à ces normes en 1988 et qui interviennent pour plus de 20 p. 100 de tous les besoins de réparation et de remplacement ont reçu moins de 10 p. 100 de la valeur annuelle moyenne des fonds consacrés aux travaux de M-A de 1979 à 1986. Comme l'indique le tableau 8.11, les dépenses de M-A par logement n'ont pas différé tellement (ensembles de logements familiaux et de logements pour personnes âgées) pour les ensembles non conformes en 1988 aux normes de la LNH et pour les ensembles supérieurs à ces normes la même année.

TABLEAU 8.10
ESTIMATION DES DÉPENSES ANNUELLES MOYENNES DE MODERNISATION-AMÉLIORATION DE 1979 À 1986 SELON L'ÉTAT DES ENSEMBLES
(n=990, N=4 787)

NORMES DE LA LNH	DÉPENSES ANNUELLES MOYENNES DE MODERNISATION ET D'AMÉLIORATION (MILLIONS DE $ DE 1988)	POURCENTAGE	% DE LOGEMENTS	% DU COÛT TOTAL DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT
Non conformes	5,56	8,8	6,2	21,8
Conformes	35,57	56,6	51,5	58,6
Supérieurs	21,77	34,6	42,3	19,6
TOTAL	62,89	100,0	100,0	100,0

SOURCE : Base de données sur les dépenses administratives et Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

TABLEAU 8.11
ESTIMATION DES DÉPENSES ANNUELLES MOYENNES DE MODERNISATION-AMÉLIORATION PAR LOGEMENT DE 1979 À 1986 SELON LE TYPE DE CLIENTÈLE ET L'ÉTAT DES ENSEMBLES
(n=990, N=4 787)

NORMES DE LA LNH	ENSEMBLES DE LOGEMENTS FAMILIAUX ($ DE 1988)	ENSEMBLES DE LOGEMENTS POUR PERSONNES ÂGÉES ($ DE 1988)	TOUS LES ENSEMBLES ($ DE 1988)
Non conformes	491	160	432
Conformes	412	173	332
Supérieurs	461	190	246
TOTAL	429	184	302

SOURCE : Base de données sur les dépenses administratives et Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Le tableau 8.12 indique que seuls les ensembles présentant aujourd'hui des besoins de réparation et de remplacement d'au moins 5 000 $ ont bénéficié de dépenses de M-A par logement bien supérieures à la moyenne nationale de 1979 à 1986. Les frais de M-A par logement de ces ensembles étaient un peu plus du double de ceux des ensembles qui demandent aujourd'hui moins du dixième de la valeur, pour ces premiers ensembles,

des dépenses de réparation et de remplacement par logement. C'est dans les ensembles ayant les plus grands besoins de travaux de réparation et de remplacement que l'on constate la plus grande fréquence (47,7 p. 100 des ensembles) de reports d'activités de M-A par manque de ressources budgétaires en 1987 (tableau 8.6).

TABLEAU 8.12
ESTIMATION DES DÉPENSES ANNUELLES MOYENNES DE MODERNISATION-AMÉLIORATION DE 1979 À 1986 SELON LE COÛT DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT PAR LOGEMENT
(n=990, N=4 787)

COÛT DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT PAR LOGEMENT ($ DE 1988)	DÉPENSES ANNUELLES MOYENNES DE M-A (MILLIONS DE $ DE 1988)	%	DÉPENSES ANNUELLES MOYENNES DE M-A PAR LOGEMENT ($ DE 1988)	% DE LOGEMENTS	% DU COÛT TOTAL DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT
0 à 499	23,28	37,0	247	45,2	3,7
500 à 999	6,15	9,8	242	12,2	5,3
1 000 à 2 499	16,93	26,9	331	24,6	24,4
2 500 à 4 999	8,04	12,8	366	10,5	22,4
5 000 et plus	8,55	13,6	545	7,5	44,2
TOTAL	62,96	100,0	302	100,0	100,0

SOURCE : Base de données sur les dépenses administratives et Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

L'importance des dépenses de M-A ne varie pas autant que le font les dépenses d'entretien selon l'état des ensembles ou dans le cas des ensembles demandant moins de 5 000 $ en frais de réparation et de remplacement. Les frais de M-A par logement des ensembles non conformes aux normes de la LNH étaient moins du double de ceux des ensembles supérieurs à ces mêmes normes. De même, les ensembles qui exigent aujourd'hui de 2 500 $ à 4 999 $ par logement en réparations ou en remplacements, ont reçu tout juste un peu plus de fonds de M-A (366 $ annuellement par logement) que ceux qui ont besoin de moins de 500 $ en frais de cette nature (247 $ annuellement par logement). On peut en outre voir aux tableaux 8.4 et 8.6 que les proportions d'ensembles ayant des reports d'activités de M-A ne présentent pas de grandes différences selon l'état des lieux ou selon les tranches de coût de réparation et de

remplacement de moins de 5 000 $. Il est possible que les fonds de M-A aient été mal affectés en fonction des besoins.

E. Fréquence des reports d'entretien ou de modernisation-amélioration selon l'importance des dépenses consacrées à ces activités par logement

Dans cette section, nous examinerons la fréquence des reports d'entretien ou de modernisation-amélioration selon l'importance des dépenses d'entretien par logement. Nous avions arrêté deux prémisses pour cette analyse. Nous supposions d'abord que la fréquence des reports d'entretien diminuerait quand les dépenses d'entretien d'un ensemble quelconque dépasseraient un certain niveau. En d'autres termes, l'augmentation des dépenses d'entretien au-delà d'une certaine valeur réduirait la nécessité de reporter des travaux d'entretien par manque de ressources budgétaires. Nous supposions ensuite que la progression de ces dépenses au-delà d'un niveau déterminé pourrait indiquer la nécessité de travaux de modernisation et d'amélioration.

D'après le tableau 8.13, la fréquence des reports d'entretien augmente au même rythme que les dépenses d'entretien pour les ensembles dont les dépenses d'entretien annuelles moyennes sont inférieures à 650 $ par logement. Les ensembles ayant des dépenses annuelles de 400 $ à 649 $ par logement présentent les reports les plus fréquents (41,9 p. 100 des ensembles). La fréquence tombe au-dessous de 20 p. 100 dans le cas des ensembles où les dépenses d'entretien annuelles par logement s'établissent à au moins 650 $.

On peut penser que les budgets d'entretien accusent un retard par rapport au besoin d'un entretien accru, mais que le niveau des reports baisse au fur et à mesure que s'accroissent les fonds affectés à l'entretien.

Le tableau 8.13 fait également voir que la fréquence des reports de M-A par manque de ressources budgétaires augmente constamment avec le coût d'entretien par logement. C'est dans les ensembles où les frais d'entretien annuels par logement sont d'au moins 650$ que les reports de M-A par manque de ressources sont les plus fréquents (48,1 p. 100 des ensembles). On peut en conclure que l'accroissement des activités d'entretien vient compenser l'insuffisance des fonds affectés aux travaux de M-A.

TABLEAU 8.13
FRÉQUENCE DES REPORTS D'ENTRETIEN OU DE MODERNISATION-AMÉLIORATION (1987) SELON L'IMPORTANCE DES DÉPENSES ANNUELLES D'ENTRETIEN PAR LOGEMENT (1979-1986)
(n=882, N=4 757)

DÉPENSES D'ENTRETIEN PAR LOGEMENT ($ DE 1986)	% D'ENSEMBLES AYANT DES REPORTS D'ENTRETIEN	% D'ENSEMBLES AYANT DES REPORTS DE M-A
0 à 240	9,8	23,5
250 à 399	21,2	24,4
400 à 649	41,9	34,7
650 et plus	19,5	48,1
TOTAL	22,0	31,6

SOURCE : Base de données sur les dépenses administratives et l'enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

F. Sommaire

Dans ce chapitre, nous avons cherché à établir si les efforts antérieurs et l'ordre de grandeur des dépenses ont suffi à aligner l'état du parc de logements publics sur les normes minimales de propriété. Ce que nous avons voulu savoir, c'est si les activités d'entretien, de modernisation et d'amélioration avaient été assez abondantes et efficaces pour prévenir toute détérioration du parc et la formation au fil des ans d'un arriéré de mesures de réparation, de remplacement, d'ajout et d'amélioration à prendre. Dans notre analyse, nous nous sommes d'abord demandé si le budget total d'entretien et de modernisation-amélioration (M-A) pouvait répondre aux besoins et ensuite si les fonds réservés à ces activités avaient été convenablement affectés en fonction des besoins.

Par arriéré, nous entendons le volume de travaux de réparation, de remplacement, d'ajout et d'amélioration nécessaires dépassant le taux annuel normal de progression de ces besoins. Comme nous ignorions ce taux et que l'évaluation de l'état du parc avait été faite à un moment bien défini, la seule façon de juger de l'importance de l'arriéré était d'opérer un rapprochement entre l'ordre de grandeur estimatif des mesures jugées nécessaires au moment des inspections et les fonds réservés aux activités d'entretien et de M-A en 1988. L'analyse ne nous permettait pas d'établir pendant combien d'années l'arriéré s'était formé, ni si le parc était dans un état meilleur ou pire l'année des inspections que les années antérieures.

On a reconnu l'existence d'un fossé de 209,2 millions entre l'ordre de grandeur des besoins de réparation, de remplacement, d'ajout et d'amélioration et celui du budget d'entretien et de modernisation-amélioration de 1988. Nous supposons toujours que tous les fonds réservés à ces activités sont convenablement affectés aux ensembles de logement public en fonction de l'importance des besoins. Les fonds à consacrer à des transformations, à des adaptations ou à des réaménagements de logements publics s'ajouteraient à l'arriéré ainsi dégagé.

L'arriéré estimatif doit être traité avec prudence. Il est difficile, avec les données disponibles, de déterminer si l'arriéré a augmenté ou diminué au cours des dernières années. L'augmentation des budgets d'entretien et de modernisation-amélioration au cours des années 1980 indique que le niveau d'arriéré décroît.

L'augmentation soutenue des niveaux d'entretien et de modernisation-amélioration au cours des années à venir pourrait suffire à couvrir les nouvelles charges à payer pour les réparations, les remplacements, les ajouts et les améliorations, ainsi que l'arriéré établi. Cette vision optimiste doit être tempérée par le fait qu'il faut tenir compte de la hausse probable des nouveaux besoins annuels, avec le vieillissement du parc.

De 1979 à 1986, les dépenses d'entretien et de M-A n'ont pas été suffisantes pour les ensembles non conformes en 1988 aux Normes minimales de propriété de la LNH ou qui demandaient pour plus de 5 000 $ de réparations et de remplacements par logements. C'est dans les ensembles non conformes à ces normes (suivis à cet égard par les ensembles tout juste conformes) que les frais d'entretien par logement étaient les plus considérables. Cette constatation valait autant pour les ensembles de logements familiaux que pour les ensembles pour personnes âgées, mais les frais d'entretien des premiers étaient environ le double de ceux des seconds.

Les dépenses de M-A par logement n'ont pas été beaucoup plus élevées pour les ensembles non conformes que pour les ensembles conformes sans égard au type de clientèle. Seuls les ensembles demandant 5 000 $ et plus par logement en frais de réparation et de remplacement se sont vu attribuer des fonds M-A bien supérieurs à la moyenne nationale.

Les ensembles non conformes présentaient la plus grande fréquence de reports d'entretien par manque de ressources budgétaires signalés par les gestionnaires. Ils étaient suivis à cet égard par les ensembles tout juste conformes. Les reports d'activités de M-A par manque de fonds étaient un problème répandu dans environ le tiers des ensembles indépendamment de leur état. C'est dans les ensembles demandant pour au moins 5 000 $ de réparations et de

remplacements que les reports d'entretien (29,4 p. 100) et de M-A (47,7 p. 100) par manque d'argent étaient les plus fréquents.

Les budgets d'entretien accusent un retard par rapport au besoin d'un entretien accru. Cependant, l'importance des reports d'entretien diminue au fur et à mesure qu'augmentent les fonds affectés à cette activité. La fréquence des reports de M-A augmente constamment avec les dépenses d'entretien par logement. On peut penser que l'accroissement des activités d'entretien vient compenser l'insuffisance des fonds réservés aux travaux de M-A.

IX INCIDENCE POSSIBLE DU VIEILLISSEMENT DU PARC SUR SON ÉTAT

Comme nous l'avons évoqué plus haut, le vieillissement du parc de logements publics ne cesse d'inquiéter les gens. Dans cette section, nous examinerons le phénomène du vieillissement du logement public pendant les 15 prochaines années et ses conséquences sur l'état du parc.

A. Vieillissement du parc de logements publics

En 1988, année de l'étude sur l'état des lieux, le parc de logements publics avait 14 ans en moyenne et était encore relativement jeune. Le profil d'âge évoluera rapidement pendant les 15 prochaines années. Les tableaux 9.1 et 9.2 répartissent le parc de logements publics par groupes d'âge jusqu'en 1'an 2003. Dès 1993, près de 3 000 ensembles, soit plus de 60 p. 100 du parc, auront plus de 15 ans et, en 1998, tous les ensembles auront au moins 11 ans. Plus de 4 300, soit près de 90 p. 100 du parc, auront plus de 15 ans et le quart, plus de 25 ans. Mentionnons enfin qu'en 1'an 2003, les 4 801 ensembles auront tous plus de 15 ans et plus de 2 900 (61 p. 100), plus de 25 ans.

TABLEAU 9.1
VIEILLISSEMENT DU PARC DE LOGEMENTS PUBLICS
NOMBRE D'ENSEMBLES

ÂGE DES ENSEMBLES	ANNÉE 1988	1993	1998	2003
1 à 10 ans	1 866	490	-	-
11 à 15 ans	1 750	1 376	490	-
16 à 25 ans	1 106	2 701	3 126	1 866
Plus de 25 ans	79	234	1 185	2 935
TOTAL	4 801	4 801	4 801	4 801

SOURCE : Base des données sur les caractéristiques des ensembles, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

TABLEAU 9.2
VIEILLISSEMENT DU PARC DE LOGEMENTS PUBLICS
POURCENTAGE DES ENSEMBLES

ÂGE DES ENSEMBLES	ANNÉE 1988	1993	1998	2003
1 à 10 ans	38,9	10,2	-	-
11 à 15 ans	36,4	28,7	10,2	-
16 à 25 ans	23,0	56,3	65,1	38,9
Plus de 25 ans	1,6	4,9	24,7	61,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

SOURCE : Base de données sur les caractéristiques des ensembles, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

B. Incidence possible du vieillissement du parc sur son état

L'étude sur l'état des lieux a permis de découvrir que l'âge des ensembles de logement public était lié à la détérioration de leur état et à l'accroissement de la fréquence des cas de non-conformité aux Normes minimales de propriété de la LNH. Le vieillissement du parc influera donc sur son état et accroîtra les besoins de travaux d'entretien, de modernisation et d'amélioration. Il est difficile de prévoir le rythme et l'importance de cette progression des besoins. Comme nous l'avons évoqué plus haut, l'étude sur l'état des lieux donne une sorte d'instantané de l'état du parc. Nous ne disposons pas d'indicateurs de l'évolution de cet état dans le temps et nous ne pouvons pas savoir non plus si l'augmentation des fonds affectés ces dernières années aux travaux d'entretien et de M-A a amélioré cet état.

C'est avec ces réserves à l'esprit que nous avons extrapolé pour 1993, 1998 et 2003 l'état matériel du parc constaté en 1988. Les projections présentées aux tableaux 9.3 et 9.4 sont fondées sur les cotes d'état des ensembles attribuées par les inspecteurs de la SCHL selon les groupes d'âge des ensembles et les types de clientèle Elles indiquent comment l'état des ensembles pourrait évoluer avec le vieillissement du parc si le profil d'état actuel de celui-ci et l'arriéré de travaux de réparation et de remplacement (par rapport à l'âge et au type de clientèle) demeurent constants.

Ce modèle simple nous indique que l'importance (valeur absolue et relative) des ensembles supérieurs aux normes de la LNH reste plutôt stable dans le temps. Par ailleurs, celle des ensembles tout juste conformes à ces mêmes normes diminuera pendant qu'augmentera celle des ensembles non conformes. D'après les hypothèses susmentionnées, 55 autres ensembles environ tomberont tous les cinq ans au-dessous des normes. En l'an 2003, plus de 330 ensembles, soit 7 p. 100 du parc de logements publics, seront non conformes.

TABLEAU 9.3
EXTRAPOLATION POUR 1993, 1998 ET 2003
DE L'ÉTAT DES ENSEMBLES DE LOGEMENT PUBLIC CONSTATÉ EN 1988
NOMBRE D'ENSEMBLES

NORMES DE LA LNH	ANNÉE 1988[1]	1993	1998	2003
Non conformes	172	229	282	331
Conformes	2 520	2 480	2 286	2 159
Supérieurs	2 109	2 093	2 233	2 310
TOTAL	4 801	4 801	4 801	4 801

SOURCE : Base de données sur les caractéristiques des ensembles et Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

NOTE : [1] Par souci d'uniformité et pour permettre des comparaisons avec les projections de 1993, 1998 et 2003, nous avons calculé (à l'aide des méthodes employées pour l'extrapolation) les valeurs absolues et relatives des ensembles et des logements selon l'état des lieux et le coût de réparation et de remplacement en 1988. Les chiffres de ce chapitre pour cette dernière année pourront donc différer légèrement de ceux des chapitres qui précèdent, qui ont fait l'objet d'une pondération plus fine.

TABLEAU 9.4
EXTRAPOLATION POUR 1993, 1998 ET 2003
DE L'ÉTAT DES ENSEMBLES DE LOGEMENT PUBLIC CONSTATÉ EN 1988
POURCENTAGE DES ENSEMBLES

NORMES DE LA LNH	ANNÉE 1988 (%)	1993 (%)	1998 (%)	2003 (%)
Non conformes	3,6	4,8	5,9	6,9
Conformes	52,5	51,6	47,6	45,0
Supérieurs	43,9	43,6	46,5	48,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

SOURCE : Base de données sur les caractéristiques des ensembles et Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Les tableaux 9.5 et 9.6 procèdent à une extrapolation de la valeur absolue et relative des logements publics non conformes, conformes et supérieurs aux Normes de propriété de la LNH. Comme la taille des ensembles varie selon leur âge, on n'a pas les mêmes résultats pour les extrapolations de valeur absolue et de valeur relative des ensembles. Le nombre de logements se trouvant dans des ensembles non conformes aux normes de la LNH doublera au bas mot d'ici l'an 2003 et s'élèvera alors à 29 000, tandis que la proportion des logements de ces mêmes ensembles passera de 6,5 à 14,0 p. 100. La progression la plus forte aura lieu entre 1993 et 1998, période où près de 7 000 logements se trouveront dans des ensembles non conformes.

On observera une relative stabilité des logements d'ensembles tout juste conformes aux normes de la LNH, qui fléchiront légèrement en valeur absolue et relative. Contrairement à ce qui se passe pour les ensembles, le pourcentage de logements se trouvant dans des ensembles supérieurs à ces mêmes normes tombera de 41 p. 100 en 1988 à 38 p. 100 en 1993, et à 37 p. 100 en l'an 2003.

TABLEAU 9.5
EXTRAPOLATION POUR 1993, 1998 ET 2003
DE L'ÉTAT DES ENSEMBLES DE LOGEMENT PUBLIC CONSTATÉ EN 1988
NOMBRE DE LOGEMENTS

NORMES DE LA LNH	ANNÉE 1988	1993	1998	2003
Non conformes	13 239	17 176	24 089	28 767
Conformes	106 961	107 384	103 024	100 755
Supérieurs	84 718	80 358	77 085	75 395
TOTAL	204 918	204 918	204 918	204 918

SOURCE : Base de données sur les caractéristiques des ensembles et Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

TABLEAU 9.6
EXTRAPOLATION POUR 1993, 1998 ET 2003
DE L'ÉTAT DES ENSEMBLES DE LOGEMENT PUBLIC CONSTATÉ EN 1988
POURCENTAGE DES LOGEMENTS

NORMES DE LA LNH	ANNÉE 1988 (%)	1993 (%)	1998 (%)	2003 (%)
Non conformes	6,5	8,4	11,7	14,0
Conformes	52,2	52,4	50,3	49,2
Supérieurs	41,3	39,2	38,0	36,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

SOURCE : Base de données sur les caractéristiques des ensembles et Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

C. Sommaire

Dans ce chapitre, nous avons vu ce que devrait être le vieillissement du parc de logements publics ces 15 prochaines années et les conséquences de ce phénomène. Nous avons extrapolé pour 1993, 1998 et 2003 l'état matériel du parc constaté en 1988. Les projections nous indiquent comment l'état des ensembles pourrait évoluer avec ce vieillissement si le profil d'état du parc et l'arriéré de travaux de

réparation et de remplacement (par rapport à l'âge des ensembles et au type de clientèle) demeurent constants.

En 1988, année de l'étude sur l'état des lieux, le parc de logements publics avait 14 ans en moyenne et était encore relativement jeune. Son profil d'âge évoluera rapidement ces 15 prochaines années.

Dès 1993, près de 3 000 ensembles de logement public, soit plus de 60 p. 100 du parc, auront plus de 15 ans et, en l'an 2003, les 4 801 ensembles auront tous plus de 15 ans et plus de 2 900 (61 p. 100 du parc), plus de 25 ans.

L'extrapolation de l'état des ensembles en 1988 fait voir qu'environ 55 nouveaux ensembles tomberont tous les cinq ans au-dessous des normes de la LNH. En l'an 2003, plus de 330 ensembles (6,9 p. 100 du parc) seront non conformes.

Le nombre de logements se trouvant dans des ensembles non conformes aux normes de la LNH aura plus que doublé en l'an 2003 et s'élèvera à 29 000, soit 14 p. 100 du parc.

Le pourcentage de logements d'ensembles supérieurs à ces normes tombera de 41 p. 100 en 1988 à 39 p. 100 en 1993, et à 37 p. 100 en l'an 2003.

X CIBLAGE DE L'AIDE, ABORDABILITÉ DU LOGEMENT ET BESOINS IMPÉRIEUX

A. Introduction

Dans les chapitres précédents, nous avons examiné les caractéristiques du parc de logements publics, la population qui y réside et l'état des lieux. Dans ce chapitre, nous examinerons dans quelle mesure le programme de logement public a permis de mettre à la disposition de la clientèle des ménages à faible revenu, des logements abordables de taille et de qualité convenables.

Comme l'indique le Manuel des directives et méthodes de la SCHL régissant l'application des programmes, l'objectif du programme fédéral-provincial relevant de l'article 79 était de "fournir aux particuliers et aux familles à faible revenu des logements répondant à leurs besoins, dont ils peuvent assumer les coûts". Dans la même veine, le programme des articles 81 et 82 se proposait de "fournir des logements convenables, sûrs et hygiéniques à des particuliers et des familles à faible revenu, qui se prêtent à leurs besoins reconnus, et ce à des loyers abordables".

Dans la première partie, nous évaluerons dans quelle mesure le programme de logement public s'adresse bien aux ménages dans le besoin. Dans la deuxième partie, nous établirons si les programmes ont réussi à procurer à leur clientèle des logements abordables, de taille et de qualité convenables. Pour répondre à ces questions, nous puiserons abondamment dans les données de l'enquête auprès des locataires de logements publics qui a été réalisée dans le cadre de cette évaluation.

B. Ciblage de l'aide

Comme nous l'avons dit dans l'introduction, le programme de logement public a pour objectif d'aider les particuliers et les familles à faible revenu. Nous évaluerons ici le degré de réalisation de cet objectif. Le "plafond de revenu déterminant les besoins impérieux" est l'un des indicateurs de faible revenu dont se sert actuellement la SCHL pour juger de l'admissibilité de clients éventuels du logement social et s'assurer que l'aide publique est canalisée vers les ménages nécessiteux. Des plafonds de revenu sont fixés pour les marchés locaux et les secteurs sans marché dans tout le pays; il s'agit de l'estimation du revenu requis pour trouver, sur un marché donné, un logement de qualité et de taille convenables sans avoir à consacrer à l'hébergement plus de 30 p. 100 du revenu. Le nombre, l'âge et le sexe des membres du ménage servent à définir ce que serait un logement de taille convenable selon la norme nationale d'occupation. L'application de cette norme prévient tout surpeuplement et garantit que le ménage aura à sa disposition un nombre suffisant de chambres.

Dans l'enquête, on a utilisé le plafond de revenu déterminant les besoins impérieux comme indicateur de situation de faible revenu. Les données recueillies nous indiquent que l'aide apportée par le programme de logement public est bien canalisée vers les ménages à faible revenu (tableau 10.1). À l'échelle nationale, 96,1 p. 100 des ménages occupants ont un revenu égal ou inférieur au "plafond de revenu déterminant les besoins impérieux" de leur région de résidence. Le degré de "ciblage" réalisé oscille entre 91,6 p. 100 en Saskatchewan et 99,6 p. 100 au Manitoba. On n'observe pas de différences marquées du degré de ciblage selon le type de clients, et les écarts relevés entre les types et les tailles des ménages demeurent très légers. La proportion des ménages dont le revenu est égal ou inférieur au plafond de revenu est la plus forte parmi les ménages d'une personne (99,3 p. 100) et la plus faible chez les couples sans enfants (80,7 p. 100). On constate un écart encore plus faible en fonction de la taille des ménages, les chiffres variant d'un minimum de 90,1 p. 100 pour les ménages de deux personnes à un maximum de 99,3 p. 100 pour les ménages d'une personne.

C. Mode de fixation des loyers

L'un des principaux objectifs du programme de logement public est de faire en sorte que les logements fournis soient abordables pour des ménages à faible revenu. Les objectifs du programme précisent que les gens à faible revenu doivent pouvoir se loger dans le parc de logements publics selon leurs moyens financiers (article 79) ou moyennant un loyer abordable (articles 81 et 82). Étant donné les faibles revenus de la clientèle, il fallait subventionner les loyers pour atteindre cet objectif. On établit la subvention en se reportant à l'échelle fédérale des loyers proportionnés au revenu, qui fixe le montant du loyer en fonction du revenu redressé du ménage. Chaque province ou territoire peut utiliser sa propre échelle. La seule exigence de la SCHL est que la part du financement fédéral soit établie en fonction de l'échelle la moins coûteuse à cet égard. Nous décrivons ci-dessous l'échelle fédérale des loyers proportionnés au revenu, ainsi que les variantes provinciales et territoriales.

L'échelle fédérale établit le montant du loyer pour un logement loué charges comprises. On entend par là un logement pour lequel le loyer comprend le chauffage, l'eau, l'eau chaude, une cuisinière et un réfrigérateur. Une réduction, établie en fonction du coût, est consentie sur le loyer mensuel des logements où le chauffage, l'eau ou l'eau chaude ne sont pas compris dans le montant du loyer. Si le logement ne comporte pas de cuisinière ou de réfrigérateur, une autre réduction de 1 $ par mois est accordée.

TABLEAU 10.1
POURCENTAGE DE LA CLIENTÈLE DU LOGEMENT PUBLIC DONT LE REVENU EST ÉGAL OU INFÉRIEUR AU "PLAFOND DE REVENU DÉTERMINANT LES BESOINS IMPÉRIEUX" SELON CERTAINES CARACTÉRISTIQUES

CARACTÉRISTIQUES	FRÉQUENCE (POURCENTAGE)	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
PROVINCE OU TERRITOIRE		
Terre-Neuve	96,8	(145)
Île-du-Prince-Édouard	97,1	(190)
Nouvelle-Écosse	93,6	(193)
Nouveau-Brunswick	97,0	(166)
Québec	94,7	(414)
Ontario	97,3	(579)
Manitoba	99,6	(125)
Saskatchewan	91,6	(187)
Alberta	94,5	(162)
Colombie-Britannique	95,1	(199)
Yukon	-	(21)
Territoires du Nord-Ouest	-	(22)
CLIENTÈLE		
Familles	94,9	(956)
Personnes âgées	96,7	(1 229)
Familles et personnes âgées	98,5	(214)
TYPE DE MÉNAGE		
Personne seule	99,3	(1 187)
Adulte avec enfants	97,5	(536)
Couple avec enfants	89,9	(298)
Couple sans enfants	80,7	(218)
Autre	97,7	(51)
TAILLE DU MÉNAGE		
Une personne	99,3	(1 239)
Deux personnes	90,1	(453)
Trois personnes	94,3	(291)
Quatre personnes	90,9	(242)
Cinq personnes et plus	97,3	(170)
TOTAL	96,1	(2 403)

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

NOTE : Insuffisance de cas à des fins d'analyse pour le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

D'après l'échelle des loyers proportionnés au revenu, les loyers sont calculés en fonction d'une échelle mobile qui va de 16,7 p. 100 à 25 p. 100 du revenu redressé du ménage, avec un loyer mensuel minimum de 28 $. Dans le cas des familles avec enfants, le montant du loyer mensuel est réduit de 2 $ par enfant. Les locataires qui bénéficient de l'aide sociale sont tenus de payer le montant le plus élevé de la composante logement de leurs prestations de bien-être ou du loyer calculé en fonction de l'échelle.

Même si les loyers sont fixés en fonction du revenu redressé, selon l'échelle, les clients sont protégés contre les variations fréquentes des loyers que peuvent entraîner les fluctuations à court terme de leur revenu. Pour que les ménages jouissent de la sécurité d'un loyer fixe pendant une période raisonnable, le programme prévoit qu'un loyer maximal est établi pour la durée du bail. Ainsi, les hausses de loyer provoquées par une augmentation des revenus ou une diminution de la taille de la famille sont retardées jusqu'à l'expiration du bail. En revanche, en cas de recul des revenus du locataire ou d'arrivée d'un nouvel enfant, le loyer est immédiatement redressé à la baisse. Si le fléchissement du revenu est temporaire, la réduction du loyer l'est aussi. La vérification du revenu des locataires incombe aux provinces et aux territoires.

Comme nous l'avons déjà mentionné, plusieurs provinces et territoires ont établi leurs propres méthodes de fixation du loyer. Il en résulte des variations importantes entre les provinces et les territoires en ce qui concerne : le rapport loyer-revenu utilisé pour déterminer le loyer, les montants minimaux et maximaux, l'utilisation d'échelles spéciales ou de montants forfaitaires pour certains groupes de clients (les bénéficiaires de l'aide sociale par exemple), la définition du revenu du ménage utilisée dans le calcul du loyer, l'ampleur des réductions accordées à ceux qui doivent payer le chauffage, l'eau ou l'eau chaude, et l'importance des suppléments exigés pour des commodités supplémentaires comme le stationnement, la câblodistribution, etc. Nous examinerons maintenant la façon dont varient les critères de fixation du loyer selon les provinces et les territoires.

1. Rapport loyer-revenu

D'après l'échelle, le loyer des logements loués charges comprises est calculé en fonction d'une échelle mobile qui va de 16,7 p. 100 à 25 p. 100 du revenu redressé des ménages. Comme on peut le voir sur le tableau 10.2, les provinces suivantes utilisent actuellement l'échelle fédérale des loyers proportionnés au revenu : Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse, le Manitoba, le Yukon (à Whitehorse seulement), l'Ontario (pour les familles seulement) et l'Île-du-Prince-Édouard (familles seulement). Ces composantes de la clientèle ne représentent qu'un peu plus du tiers (36 p. 100) de l'ensemble de la clientèle

desservie par le programme de logement public. En pratique, cependant, le pourcentage des loyers fixés selon l'échelle est beaucoup plus faible, ce qui s'explique par le fait que les loyers que doivent verser les clients bénéficiaires de l'aide sociale sont en général établis en fonction d'une échelle différente.

TABLEAU 10.2
RAPPORTS LOYER-REVENU UTILISÉS POUR CALCULER LE LOYER

PROVINCE OU TERRITOIRE	RAPPORT LOYER-REVENU UTILISÉ POUR CALCULER LE LOYER
Terre-Neuve	Échelle fédérale pour les ménages qui ne reçoivent pas d'aide sociale (16,7 à 25 p. 100 du revenu).
I.-P.-É.	Échelle fédérale pour les familles (16,7 à 25 p. 100 du revenu). Échelle provinciale pour les personnes âgées (20 à 25 p. 100 du revenu).
Nouvelle-Écosse	Échelle fédérale pour les ménages dont le revenu provient à 50 p. 100 ou moins de l'aide sociale (16,7 à 25 p. 100 du revenu).
Nouveau-Brunswick	Le loyer est égal à 30 p. 100 du revenu.
Québec	Le loyer est égal à 25 p. 100 de 90 p. 100 du revenu brut; les personnes indépendantes du ménage versent un supplément de 53,75 $ par mois.
Ontario	Échelle fédérale pour les familles (16,7 à 25 p. 100 du revenu). Échelle provinciale pour les personnes âgées (20 à 25 p. 100 du revenu du ménage).
Manitoba	Échelle fédérale quand les prestations d'aide sociale sont inférieures à 25 p. 100 du revenu total (16,7 à 25 p. 100 du revenu).
Saskatchewan	Le loyer est égal à 25 p. 100 du revenu.
Alberta	Le loyer est égal à 25 p. 100 du revenu.
C.-B.	Le loyer est égal à 30 p. 100 du revenu.
Yukon	Échelle fédérale à Whitehorse (16,7 à 25 p. 100 du revenu). Ailleurs, 25 p. 100 du revenu.
T.N.-O.	Les loyers varient de 16,7 à 25 p. 100 du revenu (selon la taille de la famille et le "coût de la vie" dans la région où est situé l'ensemble).
SOURCE : Manuels provinciaux et territoriaux et Abrégé sur les échelles des loyers proportionnés au revenu, 1985 (SCHL).	

Dans les Territoires du Nord-Ouest, le montant du loyer varie de 16,7 p. 100 à 25 p. 100 du revenu redressé, et est également redressé compte tenu des différences régionales en ce qui concerne le coût de la vie. Dans l'Île-du-Prince-Édouard et en

Ontario, les personnes âgées versent un loyer qui varie de 20 à 25 p. 100 de leur revenu redressé. Les autres provinces utilisent un seul rapport loyer-revenu pour fixer le loyer. Le loyer est établi à un montant forfaitaire de 25 p. 100 du revenu redressé au Québec, en Saskatchewan, en Alberta et au Yukon (à l'extérieur de Whitehorse) tandis que la clientèle du logement public en Colombie-Britannique et au Nouveau-Brunswick doit verser un loyer uniforme équivalant à 30 p. 100 du revenu redressé.

2. Loyer minimal et maximal

L'échelle fédérale établit un montant mensuel minimal de 28 $ mais ne prévoit aucun maximum. Plusieurs provinces et territoires ont fixé un minimum supérieur à 28 $ (tableau 10.3). Dans quatre provinces, le minimum exigé excède considérablement le minimum fixé d'après l'échelle fédérale: la Saskatchewan (110-135 $), le Québec (112 $), l'Alberta (92 $) et l'Île-du-Prince-Édouard (90 $). Ces minimums peuvent contribuer à créer un problème d'abordabilité chez les ménages dont le revenu est très faible.

Deux provinces et un territoire ont établi un loyer maximal pour les logements publics (Ontario, Colombie-Britannique et Territoires du Nord-Ouest). La Saskatchewan prévoit également un montant maximal en cas de problèmes liés au taux d'inoccupation. Ces montants maximaux sont appliqués lorsque le loyer calculé en fonction de l'échelle risque de dépasser les loyers du marché. Dans ce cas, le loyer du marché s'applique.

3. Loyers pour les bénéficiaires de l'aide sociale

Dans la plupart des provinces et territoires, une partie des prestations d'aide sociale est réservée aux dépenses liées à l'hébergement. Étant donné que le revenu des prestataires dépend en partie du coût de leur hébergement, il est impossible dans leur cas d'utiliser une échelle normale qui fixe les loyers en proportion du revenu du ménage. C'est la raison pour laquelle la plupart des provinces ont établi des loyers ou des échelles de loyers particulières pour les bénéficiaires de l'aide sociale. Les données fournies par l'enquête auprès des locataires de logements publics indiquent qu'approximativement le tiers (32,7 p. 100) de la clientèle reçoit des prestations d'aide sociale (provinciale ou municipale). En général, les prestataires doivent payer un loyer fixe qui peut varier selon que le logement est loué charges comprises ou non (tableau 10.4). Le montant fixe du loyer varie de 32 $ au minimum dans les Territoires du Nord-Ouest à 350 $ au maximum à Charlottetown, dans l'Île-du-Prince-Édouard.

TABLEAU 10.3
LOYER MINIMUM ET MAXIMUM

PROVINCE OU TERRITOIRE	LOYER MENSUEL MINIMUM	LOYER MENSUEL MAXIMUM
Terre-Neuve	28 $	S.O.
Ile-du-Prince-Édouard	90 $ (50 $)*	S.O.
Nouvelle-Écosse	28 $	S.O.
Nouveau-Brunswick	28 $	S.O.
Québec	112 $	S.O.
Ontario	28 $	25 p. 100 du revenu ou loyer du marché (le moins élevé des deux).
Manitoba	28 $	S.O.
Saskatchewan	110 à 135 $ (60 à 85 $)	25 p. 100 du revenu ou loyer du marché (le moins élevé des deux).**
Alberta	92 $	S.O.
Colombie-Britannique	S.O.	30 p. 100 du revenu ou loyer du marché (le moins élevé des deux).
Yukon	150 $***	25 p. 100 du revenu ou loyer du marché (le moins élevé des deux).
Territoires du Nord-Ouest	32 $	Loyer économique ou du marché (le plus élevé des deux), ou valeur estimative quand la propriété n'est pas une option.

SOURCE : Manuels provinciaux et territoriaux et Abrégé sur les échelles des loyers proportionnés au revenu, 1985 (SCHL).

NOTES : *Les chiffres entre parenthèses indiquent le loyer des logements loués charges exclues.
**Là où les taux d'inoccupation représentent un problème.
***Le loyer minimum des logements publics est de 32 $ à Whitehorse et de 150 $ ailleurs au Yukon.

Aucune échelle spéciale n'est établie pour les prestataires de l'aide sociale du Nouveau-Brunswick. L'Alberta et le Québec leur demandent le même pourcentage du revenu redressé qu'aux autres clients (25 p. 100). La Colombie-Britannique établit le montant du loyer à 43 p. 100 des allocations supplémentaires d'aide sociale (équivalant à 30 p. 100 du total du GAIN) à l'exclusion services publics et des allocations spéciales.

TABLEAU 10.4
CRITÈRES DE DÉTERMINATION DU LOYER POUR LES PRESTATAIRES DE L'AIDE SOCIALE

PROVINCE OU TERRITOIRE	DÉTERMINATION DU LOYER POUR LES PRESTATAIRES DE L'AIDE SOCIALE	CLIENTÈLE DE L'AIDE SOCIALE (POURCENTAGE)	AIDE SOCIALE PRINCIPALE SOURCE DE REVENU (POURCENTAGE)
Terre-Neuve	Loyer de 82 $ (charges comprises) ou de 62 $ (chauffage et eau chaude exclus).	45,5	33,3
I.-P.-É.	Loyer mensuel forfaitaire pour les logements non chauffés. Les familles paient 350 $ à Charlottetown, 290 $ à Summerside et 240 $ ailleurs. S'ils possèdent d'autres revenus, les prestataires paient le plus élevé du loyer forfaitaire ou de l'échelle fédérale. Les personnes âgées paient 220 $ partout.	17,2	10,0
Nouvelle-Écosse	Le loyer varie de 103 à 119 $.	20,3	20,3
Nouveau-Brunswick	Pas d'échelle spéciale pour les prestataires de l'aide sociale.	50,7	50,5
Québec	Les loyers sont de 25 p. 100 du revenu de base.	39,6	38,9
Ontario	Le loyer est calculé en fonction de la taille de la famille et de la nature de l'aide sociale : les prestataires de l'aide sociale générale paient de 52 à 275 $. Les bénéficiaires de prestations familiales paient de 75 à 323 $. Les bénéficiaires de GAINS-D paient de 75 à 305 $.	32,9	32,2
Manitoba	Échelle distincte si les prestations d'aide sociale sont d'au moins 25 p. 100 du revenu total. Le loyer varie de 145 à 215 $ pour les personnes âgées et de 245 $ (charges exclues) à 335 $ (charges comprises) pour les familles.	32,6	34,2
Saskatchewan	Les prestataires de l'aide sociale paient le loyer minimum (110 à 135 $).	14,1	10,1
Alberta	Échelle distincte pour les prestataires de l'aide sociale (25 p. 100 de l'aide sociale). Le loyer varie de 113 à 302 $ pour les ménages monoparentaux et de 182 à 353 $ pour les couples parentaux.	29,7	17,7

TABLEAU 10.4 (SUITE)
CRITÈRES DE DÉTERMINATION DU LOYER POUR LES PRESTATAIRES DE L'AIDE SOCIALE

PROVINCE OU TERRITOIRE	DÉTERMINATION DU LOYER POUR LES PRESTATAIRES DE L'AIDE SOCIALE	CLIENTÈLE DE L'AIDE SOCIALE (POURCENTAGE)	AIDE SOCIALE PRINCIPALE SOURCE DE REVENU (POURCENTAGE)
C.-B.	établi à 43 p. 100 des prestations d'aide sociale (30 p. 100 du total du GAIN - Revenu garanti pour les nécessiteux) à l'exclusion des services publics et des allocations spéciales.	40,9	28,3
Yukon	Lorsque le revenu gagné est inférieur à 410 $ par mois, le loyer est de 300 $ (y compris l'électricité); autrement, il est calculé d'après l'échelle fédérale ou l'échelle du Yukon (selon le cas).	S.O.	S.O.
T.N.-O.	Les prestataires de l'aide sociale paient le loyer minimal (32 $).	S.O.	S.O.

SOURCE : Manuels provinciaux et territoriaux, Abrégé sur les échelles des loyers proportionnés au revenu, 1985 (SCHL) et Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

4. Frais d'hébergement compris dans le loyer

Les loyers s'appliquent, en principe, aux logements loués charges comprises. On entend par là l'eau, l'eau chaude, le chauffage, un réfrigérateur et une cuisinière. Dans certains cas, cependant, les locataires occupent un logement loué charges exclues et sont tenus de payer eux-mêmes les frais de services publics et de fournir leurs propres appareils ménagers. Lorsque le locataire est tenu de payer lui-même ces services, l'échelle fédérale prévoit que le loyer mensuel est réduit du montant estimatif des frais de services. Une réduction nominale est également appliquée lorsque le logement ne comprend ni réfrigérateur ni cuisinière (1 $ par mois pour chaque appareil). Un supplément est généralement exigé pour couvrir les frais supplémentaires lorsque des services non compris dans la définition d'un logement loué charges comprises sont mis à la disposition des locataires (par exemple l'électricité pour une utilisation autre que le chauffage, l'eau chaude, le stationnement, la câblodistribution, etc.).

Les données de l'enquête auprès des locataires de logements publics indiquent qu'un faible pourcentage seulement des locataires paient des frais supplémentaires pour l'alimentation en eau, en gaz et en mazout (respectivement 6,4 p. 100, 5,5 p. 100 et 0,4 p. 100) (tableau 10.5). Une proportion nettement plus élevée (un tiers) déclare payer l'électricité.

TABLEAU 10.5
FRÉQUENCE DES OCCUPANTS DE LOGEMENTS PUBLICS QUI DÉCLARENT DES FRAIS SUPPLÉMENTAIRES POUR L'EAU, LE GAZ, LE MAZOUT ET L'ÉLECTRICITÉ

PROVINCE OU TERRITOIRE	EAU		GAZ		MAZOUT		ÉLECTRICITÉ	
	%	(n)	%	(n)	%	(n)	%	(n)
Terre-Neuve	0,7	(146)	3,2	(145)	3,3	(144)	95,2	(144)
Î.-P.-É.	0,5	(195)	0,0	(195)	28,3	(196)	89,5	(185)
Nouvelle-Écosse	0,0	(192)	0,0	(190)	1,2	(190)	56,3	(188)
Nouveau-Brunswick	0,2	(211)	0,0	(207)	0,0	(207)	20,3	(211)
Québec	1,0	(425)	0,2	(423)	0,0	(421)	15,7	(424)
Ontario	3,2	(608)	1,2	(616)	0,0	(617)	19,8	(612)
Manitoba	7,6	(133)	14,6	(132)	0,0	(132)	37,7	(131)
Saskatchewan	20,1	(177)	14,9	(167)	0,9	(176)	54,3	(163)
Alberta	34,0	(158)	32,5	(158)	0,3	(158)	71,7	(155)
C.-B.	3,6	(191)	10,1	(184)	0,4	(191)	72,9	(185)
Yukon	-	(20)	-	(21)	-	(20)	-	(19)
T.N.-O.	-	(23)	-	(23)	-	(23)	-	(21)
CANADA	6,4	(2479)	5,5	(2461)	0,4	(2475)	33,3	(2438)

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation, SCHL, 1989.
NOTE : Insuffisance de cas à des fins d'analyse pour le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

Les écarts entre les provinces ou territoires quant aux allocations de services et aux frais supplémentaires pour les commodités peuvent être importants et constituent un autre facteur de variation des loyers des logements publics dans les différentes régions du pays. La façon de calculer les réductions et les suppléments pour les commodités varie selon les provinces et les territoires (voir tableau 10.6). Certaines juridictions ont établi une allocation fixe pour les frais de chauffage et d'eau chaude tandis que d'autres font leurs calculs en fonction de la taille du logement, du type de système de chauffage, du type de bâtiment et de son emplacement. Dans les deux cas, si les charges dépassent le montant de la réduction de loyer, les locataires sont tenus de payer la différence. Dans certains cas, on calcule le coût réel (ou évalué au prorata de la consommation de l'ensemble), qui est alors déduit du loyer.

Dans certaines provinces et certains territoires, des services qui ne tombent normalement pas dans la définition des "logements loués charges comprises" sont fournis gratuitement aux locataires. Par exemple, les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon autorisent une consommation d'électricité jusqu'à un maximum déterminé, le locataire étant tenu de payer tout surplus. Au Nouveau-Brunswick, des frais de consommation électrique s'ajoutent au loyer des familles locataires, mais pas à celui des

personnes âgées. Les frais d'électricité sont calculés sur la consommation réelle dans l'Île-du-Prince-Édouard, en Alberta et en Colombie-Britannique. Dans les autres provinces, ils variaient de 7 $ (à Terre-Neuve) à 40 $ (familles de Nouvelle-Écosse) en 1987.

TABLEAU 10.6
DÉDUCTIONS ET SUPPLÉMENTS POUR LES FRAIS DE SERVICES PUBLICS

PROVINCE OU TERRITOIRE	CHAUFFAGE*	EAU*	EAU CHAUDE*	ÉLECTRICITÉ**
Terre-Neuve	16 $ plus allocation supplémentaire de 30 à 60 $.	Coût local estimatif.	4 $	7 à 10 $
I.-P.-É.	40 à 45 $ (mazout) 50 à 55 $ (électricité) (y compris l'eau chaude).	Aucun	Compris dans les frais de chauffage.	Au prorata de la consommation d'après le compteur collectif (moyenne de 27 $ en 1987).
Nouvelle-Écosse	50 $	3 $	8 $	Familles : 40 $ Personnes âgées : 20 $
Nouveau-Brunswick	10 $	Coût local estimatif.	3 $	Familles : 25 à 37 $ Personnes âgées : gratuit
Québec	Aucun	Aucun	Aucun	Studio : 17,85 $ 1 ch. : 20,20 $ 2,35 $ par lit supplémentaire.
Ontario	46 à 52 $	11 $	16 $	Familles : 14 $ Personnes âgées : 6 $
Manitoba	32 à 86 $	Aucun	Aucun	Familles : 17 à 34 $ Personnes âgées : 9 à 10 $
Saskatchewan	50 $ (y compris chauffage, eau et égout).	Tout compris	Tout compris	12 $ minimum
Alberta	Coût local estimatif.	Coût local estimatif.	Coût local estimatif.	Réel ou au prorata de la consommation au compteur collectif.
C.-B.	Locataires paient eux-mêmes.	Compris	Locataires paient eux-mêmes.	Réel ou au prorata de la consommation au compteur collectif.

TABLEAU 10.6 (SUITE)
DÉDUCTIONS ET SUPPLÉMENTS POUR LES FRAIS DE SERVICES PUBLICS

PROVINCE OU TERRITOIRE	CHAUFFAGE*	EAU*	EAU CHAUDE*	ÉLECTRICITÉ**
Yukon	Consommation de mazout supérieure à 1 300 gallons facturée annuellement au prix coûtant aux familles à l'extérieur de Whitehorse.	Aucun	Aucun	20 à 30 $ à Whitehorse Ailleurs, une certaine quantité de Kwh est gratuite.
T.N.-O.		10 $ pour l'eau et taxe d'égout à Inuvik.	Aucun	Aucun frais jusqu'à un maximum établi au-dessus duquel les locataires doivent payer.

SOURCE : Manuels provinciaux et territoriaux, Rapport intérimaire du Sous-comité fédéral-provincial-territorial de l'entretien et de la préservation des logements existants et de la réduction des frais de fonctionnement (août 1987) et Abrégé sur les échelles des loyers proportionnés au revenu, 1985 (SCHL).

NOTE : * Déduction lorsque le service n'est pas compris dans le loyer.
** Supplément au loyer.

5. Redressement du revenu pour le calcul du loyer

La définition précise du revenu à partir duquel on établit le montant du loyer proportionné au revenu est un autre facteur de variation dans le mode de calcul du loyer selon les provinces et les territoires. D'après l'échelle des loyers proportionnés au revenu, certaines sources de revenu sont exemptées en tout ou en partie pour les fins du calcul. Avant le calcul du loyer applicable, le revenu brut du ménage est redressé de façon à exclure :[1]

1. les revenus des enfants qui fréquentent régulièrement un établissement scolaire reconnu (fonds destinés à l'éducation comme les bourses et les contributions des membres de la famille ne résidant pas dans le logement public);

---

[1] Abrégé sur les échelles des loyers proportionnés au revenu, SCHL, 1985.

2. les indemnités d'hébergement ou de déplacement du chef de famille;

3. le revenu du conjoint qui travaille, jusqu'à concurrence de 900 $ par année;

4. le revenu de toute autre source que l'aide sociale dans le cas d'une famille monoparentale, jusqu'à concurrence de 900 $ par année;

5. les revenus supérieurs à 75 $ par mois de tous les membres de la famille autres que le chef de famille ou son conjoint;

6. les gains en capital (règlements d'assurance, héritages, primes d'invalidité ou vente d'effets personnels);

7. les allocations familiales.

La plupart des échelles provinciales et territoriales exigent un processus de redressement du revenu plus détaillé que l'échelle fédérale. Les principales différences entre les provinces et territoires, concernant les pratiques de redressement du revenu, sont présentés au tableau 10.7. De même que dans cette dernière, on note parmi les déductions typiques une partie du revenu des conjoints qui travaillent et des personnes à charge. Cependant, il y a également des différences plus importantes. Par exemple, deux provinces (le Québec et l'Ontario) permettent de déduire du revenu les frais de garde d'enfant. Par contre, plusieurs provinces comme l'Ontario, la Colombie-Britannique et le Yukon tiennent compte du revenu de biens non productifs de revenu dans le calcul du revenu redressé.

TABLEAU 10.7
PRINCIPALES DIFFÉRENCES QUANT AU REDRESSEMENT DU REVENU AUX FINS DU CALCUL DU LOYER

PROVINCE OU TERRITOIRE	PRINCIPALES DIFFÉRENCES QUANT AU REDRESSEMENT DU REVENU AUX FINS DU CALCUL DU LOYER
Terre-Neuve	Exclus : allocations pour soins d'enfants en foyer nourricier.
I.-P.-É.	Inclus : prestations d'aide sociale (y compris loyer et chauffage), première tranche de 5 800 $ du revenu annuel des personnes à charge de moins de 25 ans. Exclus : la première tranche de 1 000 $ du revenu de toutes les personnes à charge qui ne sont pas des étudiants à plein temps, revenu d'emploi d'un parent seul, d'un conjoint qui travaille et de tout autre membre du ménage, dont les enfants, jusqu'à concurrence de 1 000 $ par année, par membre admissible du ménage, l'intérêt des REER (à moins de retrait du régime), pension alimentaire ou allocation de subsistance accordée à un ex-conjoint ou aux enfants qui ne vivent pas dans un ensemble de logements familiaux.
Nouvelle-Écosse	Inclus : supplément d'aide sociale, allocations pour soins d'enfants en foyer nourricier jusqu'à concurrence de 100 $ par mois par enfant. Exclus : première tranche de 1 800 $ du revenu annuel d'un conjoint qui travaille, tranche de revenu dépassant 400 $ par mois pour les membres du ménage autre que le chef et le conjoint.
Nouveau-Brunswick	Inclus : prestations d'aide sociale. Exclus : allocations pour soins d'enfants en foyer nourricier.
Québec	Inclus : 90 p. 100 du revenu brut du ménage, prestations d'aide sociale (sauf les suppléments quand le revenu du demandeur est inférieur au revenu de base). Exclus : paiements découlant de jugements de cour contre le demandeur, frais d'hospitalisation de longue durée, frais de garde d'enfants, allocation à la naissance du Québec, prestations en vertu de programmes sociaux (par exemple prestations d'aide sociale aux personnes handicapées ayant des besoins spéciaux).
Ontario	Inclus : revenu calculé sur les biens non-productifs de revenu, prêts et bourses. Exclus : dépenses d'emploi jusqu'à concurrence de 42 $ par mois (personnes âgées, candidats ayant un emploi et prestations de l'assurance-chômage), frais de garde d'enfants (167 $ par mois par enfant).
Manitoba	Inclus : allocations pour soins d'enfants en foyer nourricier (si elles correspondent à plus du tiers du revenu total du ménage), suppléments d'aide sociale s'ils correspondent à 25 p. 100 au maximum du revenu brut de la famille.
Saskatchewan	Inclus : allocations pour soins d'enfants en foyer nourricier (si elles correspondent à plus du tiers du revenu total de la famille). Exclus : tranche de revenu dépassant 200 $ par mois des enfants de moins de 21 ans qui ne sont pas étudiants à plein temps.
Alberta	Exclus : 1 200 $ du revenu du conjoint ayant un emploi si un enfant au moins est au foyer (ou de revenu du parent célibataire ne provenant pas de l'aide sociale), revenus supérieurs à 150 $ par mois pour les membres de la famille autres que le chef de famille ou son conjoint, 50 $ de revenus d'intérêts ou sur les biens, subventions au loyer pour personnes âgées.

TABLEAU 10.7 (SUITE)
PRINCIPALES DIFFÉRENCES QUANT AU REDRESSEMENT DU REVENU AUX FINS DU CALCUL DU LOYER

PROVINCE OU TERRITOIRE	PRINCIPALES DIFFÉRENCES QUANT AU REDRESSEMENT DU REVENU AUX FINS DU CALCUL DU LOYER
C.-B.	Exclus : 100 $ par mois du revenu de chaque membre de la famille qui travaille, revenu tiré de la première tranche de 3 000 $ d'actif (le reste étant soumis à un minimum).
Yukon	Inclus : prestations d'aide sociale, rendement calculé des biens non-productifs de revenu (établi en fonction du bulletin le plus récent du CSB). Exclus : allocations pour soins d'enfants en foyer nourricier.
T.N.-O.	Inclus : prestations d'aide sociale. Pas de déduction pour les revenus d'un emploi à temps partiel.
SOURCE : Manuels provinciaux et territoriaux et Abrégé sur les échelles des loyers proportionnés au revenu, 1985 (SCHL).	

D. Abordabilité du logement

À quel point les logements publics sont-ils abordables? Le tableau 10.8 présente des données relatives aux frais d'hébergement exigés des clients des ensembles de logement public. Le loyer mensuel moyen varie de 218 $ pour un studio à 347 $ pour un logement de quatre chambres ou plus. D'après l'échelle des loyers proportionnés au revenu, le loyer demandé pour ces logements ne doit pas dépasser 25 p. 100 du revenu du ménage. Cependant, ainsi que nous l'avons souligné dans la partie précédente, certains aspects des barèmes de loyer dans les provinces ou les territoires ne permettent pas de s'assurer que le loyer est abordable pour la clientèle. Par exemple, certaines juridictions imposent un loyer égal à 30 p. 100 du revenu. De plus, le loyer minimal exigé dans plusieurs provinces est passablement élevé (jusqu'à 135 $ par mois). Lorsque le loyer est prédéterminé sans égard au revenu, le processus de fixation ne garantit pas l'abordabilité du logement. C'est également le cas lorsque les déductions pour consommation de services publics dans les logements loués charges exclues sont inférieures au coût réel.

TABLEAU 10.8
FRAIS MENSUELS D'HÉBERGEMENT DE LA CLIENTÈLE DU LOGEMENT PUBLIC

FRAIS D'HÉBERGEMENT MENSUEL	STUDIO	UNE CHAMBRE	DEUX CHAMBRES	TROIS CHAMBRES	QUATRE CHAMBRES +	ENSEMBLE
Moins de 100 $	0,0	3,9	1,0	2,5	1,7	2,8
100 à 199 $	35,2	25,1	35,7	17,1	13,1	25,1
200 à 299 $	60,1	57,4	29,5	44,6	33,5	48,6
300 à 399 $	4,3	10,2	25,4	18,8	20,7	14,6
400 à 499 $	0,4	2,4	5,0	6,1	13,6	4,5
500 $ et plus	0,0	0,6	3,4	10,8	17,3	4,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
MOYENNE	218 $	228 $	259 $	296 $	347 $	254 $
Taille de l'échantillon (n)	(117)	(1 145)	(402)	(612)	(193)	(2 672)

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.
NOTE : Insuffisance de cas à des fins d'analyse pour le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

1. Fréquence des problèmes d'abordabilité

Selon l'indicateur des besoins impérieux actuellement utilisé, un ménage a des problèmes d'abordabilité s'il doit consacrer 30 p. 100 ou plus de son revenu pour obtenir un logement de taille et de qualité convenables. Les frais d'hébergement de base des locataires comprennent le loyer ainsi que les paiements de mazout, de gaz, de charbon, de bois ou d'autres combustibles, ainsi que d'électricité, d'eau, de taxe d'égout et autres frais connexes.

Le tableau 10.9 présente les rapports entre les frais d'hébergement et le revenu pour la clientèle du secteur du logement public. Il montre que les quatre cinquièmes des ménages occupant des logements publics consacrent au moins 25 p. 100 de leur revenu à l'hébergement et le tiers, au moins 30 p. 100. Une enquête sur la clientèle réalisée en 1981 a aussi révélé des problèmes d'abordabilité pour la clientèle du logement public. L'étude du logement social (Examen annuel du logement social, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1984, p. 125) a permis de constater que 45,5 p. 100 des clients payaient des frais d'hébergement dépassant 25 p. 100 du revenu du ménage et que 20,1 p. 100 disaient dépenser plus de 30 p. 100 de leur revenu pour se loger. Les auteurs de cette étude ont signalé qu'il y avait probablement surévaluation de ces problèmes à cause d'une sous-déclaration possible des revenus et du fait que les loyers de 1982 étaient mis en parallèle avec les revenus de 1981.

TABLEAU 10.9
RAPPORTS FRAIS D'HÉBERGEMENT-REVENU

RAPPORTS FRAIS D'HÉBERGEMENT-REVENU (POURCENTAGE)	POURCENTAGE DES MÉNAGES	POURCENTAGE CUMULATIF
Moins de 5	0,0	0,0
5,0 à 9,9	0,2	0,2
10,0 à 14,9	1,4	1,6
15,0 à 19,9	6,9	8,5
20,0 à 24,9	11,1	19,6
25,0 à 29,9	45,8	65,4
30,0 à 34,9	16,4	81,8
35,0 à 39,9	8,3	90,1
40,0 à 44,9	2,7	92,8
45,0 à 49,9	2,8	95,6
50,0 et plus	4,4	100,0
Taille de l'échantillon (n)	(2 171)	

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.
NOTE : Les frais d'hébergement comprennent les frais de loyer, d'eau, d'électricité, de gaz et de mazout.

Dans le but d'évaluer la fiabilité de l'analyse de l'abordabilité dont nous faisons état ici, plusieurs autres études ont été menées afin de déterminer dans quelle mesure notre estimation de la fréquence du problème d'abordabilité fondée sur les données de l'enquête pouvait être faussée par les sources potentielles d'erreurs (sous-déclaration des revenus ou surestimation des frais d'hébergement par les clients, manque de concordance des frais d'hébergement et des données sur le revenu pendant la période d'examen, etc.). Les résultats de ces analyses permettent d'avoir une estimation ponctuelle de la fréquence des problèmes d'abordabilité qui touchent entre un cinquième et un tiers des ménages clients.

C'est en Colombie-Britannique (77,8 p. 100) et au Nouveau-Brunswick (73,1 p. 100) (tableau 10.10) que la proportion des ménages qui dépensent au moins 30 p. 100 de leur revenu pour les frais d'hébergement de base est la plus élevée. La fréquence des cas où au moins 30 p. 100 du revenu est consacré aux frais d'hébergement est beaucoup plus grande chez les familles (44,4 p. 100) que chez les personnes âgées (25,4 p. 100) et est particulièrement élevée dans les catégories des familles monoparentales (49,3 p. 100), des couples parentaux (42,8 p. 100) et des autres types de ménages (53,2 p. 100). Ces derniers peuvent être composés de personnes non apparentées ou compter des adultes de la famille autres que les parents eux-mêmes. La proportion du revenu consacré à l'hébergement augmente généralement avec la taille du ménage.

TABLEAU 10.10
RAPPORTS FRAIS D'HÉBERGEMENT-REVENU SELON CERTAINES CARACTÉRISTIQUES

	RAPPORTS FRAIS D'HÉBERGEMENT-REVENU DES MÉNAGES (POURCENTAGE)				
	MOINS DE 25	25 À 29	30 À 34	35 ET PLUS	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
PROVINCE OU TERRITOIRE					
Terre-Neuve	21,8	24,1	19,0	35,0	(129)
Île-du-Prince-Édouard	4,6	41,8	20,2	33,4	(172)
Nouvelle-Écosse	7,1	50,2	20,5	22,2	(173)
Nouveau-Brunswick	3,6	23,2	45,9	27,2	(165)
Québec	10,5	57,5	14,9	17,1	(396)
Ontario	24,9	45,3	13,1	16,7	(529)
Manitoba	12,6	43,2	10,8	33,4	(112)
Saskatchewan	14,6	65,3	10,6	9,5	(148)
Alberta	28,8	38,7	25,1	7,4	(144)
Colombie-Britannique	10,4	11,8	42,0	35,8	(166)
Yukon	-	-	-	-	(19)
T.N.-O.	-	-	-	-	(18)
CLIENTÈLE					
Familles	24,4	31,2	19,4	25,0	(882)
Personnes âgées	15,8	58,8	13,4	12,0	(1 086)
Familles et personnes âgées	16,2	45,1	19,2	19,5	(200)
SOURCE DE REVENU					
Aide sociale	29,0	33,3	16,6	21,1	(697)
Autre	14,6	52,3	16,3	16,8	(1 451)
TYPE DE MÉNAGE					
Personne seule	16,8	58,2	13,4	11,6	(1 037)
Adulte avec enfants	19,3	31,4	23,8	25,5	(472)
Couple avec enfants	33,7	23,5	19,8	23,0	(269)
Couple sans enfants	15,5	51,7	13,1	19,7	(197)
Autre	9,9	36,9	10,0	43,2	(46)
TAILLE DU MÉNAGE					
Une personne	17,0	57,8	13,6	11,6	(1 074)
Deux personnes	19,5	41,7	15,8	23,0	(403)
Trois personnes	20,2	35,5	22,0	22,3	(249)
Quatre personnes	23,9	27,5	25,9	22,7	(218)
Cinq personnes et plus	27,4	23,4	17,9	31,3	(155)
TOTAL	19,6	45,8	16,5	18,1	(2 171)

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

NOTE : Les frais d'hébergement comprennent les frais de loyer, d'eau, d'électricité, de gaz et de mazout. Insuffisance de cas à des fins d'analyse pour le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

La fréquence des cas où les frais d'hébergement sont égaux ou supérieurs à 30 p. 100 du revenu du ménage n'est que très légèrement supérieure, parmi les bénéficiaires d'aide sociale (37,7 p. 100) que parmi les autres ménages (33,1 p. 100). Cependant, parce que les prestations d'aide sociale sont en partie déterminées par la composante logement de ces prestations, le rapport loyer-revenu pour ce groupe ne donne pas une indication fiable de l'abordabilité du logement. L'annexe E fournit des renseignements plus détaillés sur les loyers proportionnés au revenu, en ce qui concerne les bénéficiaires de l'aide sociale.

2. Importance des problèmes d'abordabilité

L'analyse précédente nous a permis de documenter l'importance des problèmes d'abordabilité parmi les clients du logement public, en fonction de la proportion de la population cliente affectée. Selon un autre indicateur, on peut mesurer l'importance des problèmes d'abordabilité en fonction de la différence entre les frais réels d'hébergement et le "seuil d'abordabilité" de chaque client (c'est-à-dire 30 p. 100 du revenu brut du ménage).

Le tableau 10.11 établit une comparaison entre le coût réel de l'hébergement pour les ménages qui y consacrent 30 p. 100 au moins de leur revenu et leur "seuil d'abordabilité" (c'est-à-dire 30 p. 100 du revenu brut du ménage). Pour les ménages qui éprouvent des problèmes d'abordabilité, la différence moyenne entre le coût mensuel réel de l'hébergement et leur seuil d'abordabilité est de 60 $. Autrement dit, leurs dépenses actuelles au titre de l'hébergement dépassent en moyenne de 60 $ le montant correspondant à 30 p. 100 de leur revenu mensuel brut. C'est au Manitoba (121 $) et dans l'Île-du-Prince-Édouard (109 $) que l'on observe les plus grandes différences moyennes.

Dans la plupart des cas, la différence entre le coût réel et les frais d'hébergement abordables n'est pas considérable. Pour plus d'un tiers des ménages qui présentent des problèmes d'abordabilité, cette différence est de moins de 25 $, et de moins de 50 $ pour 60,2 p. 100 de l'ensemble. Cependant, une minorité de ménages fait face à des problèmes d'abordabilité beaucoup plus graves. Un cinquième des ménages qui ont des problèmes d'abordabilité font état d'une différence d'au moins 100 $ entre le coût réel et les frais d'hébergement abordables.

TABLEAU 10.11
DIFFÉRENCE ENTRE LES FRAIS MENSUELS RÉELS D'HÉBERGEMENT ET LES SEUILS D'ABORDABILITÉ PAR PROVINCE OU TERRITOIRE POUR LES MÉNAGES CONSACRANT AU MOINS 30 P. 100 DE LEUR REVENU AU LOGEMENT

PROVINCE OU TERRITOIRE	% DES MÉNAGES 1-24 $	25-49 $	50-99 $	100 $ OU PLUS	MOYENNE ($)	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
Terre-Neuve	25,5	15,1	29,2	30,2	70,25	(59)
Î.-P.-É.	31,8	19,4	7,3	41,6	109,02	(63)
Nouvelle-Écosse	47,3	27,1	10,8	14,8	45,53	(56)
Nouveau-Brunswick	45,4	35,2	15,6	3,8	35,62	(94)
Québec	42,7	19,2	13,7	24,4	63,24	(103)
Ontario	37,6	20,8	25,0	16,6	57,28	(138)
Manitoba	8,7	13,9	18,1	59,3	121,14	(33)
Saskatchewan	44,1	10,2	33,3	12,3	46,98	(33)
Alberta	52,4	35,0	5,6	7,0	34,98	(45)
C.-B.	31,6	31,9	17,2	19,3	52,45	(111)
Yukon	-	-	-	-	-	(9)
T.N.-O.	-	-	-	-	-	(4)
CANADA	38,0	22,2	19,1	20,7	59,83	(748)

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.
NOTE : Insuffisance de cas à des fins d'analyse pour le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

3. Facteurs contribuant aux problèmes d'abordabilité

Maintenant que nous avons précisé la fréquence et l'importance (en dollars) des problèmes d'abordabilité parmi les clients du logement public, il est important d'établir quels sont les facteurs qui contribuent à ce phénomène. Le tableau 10.12 établit une comparaison entre le coût moyen de l'hébergement et le revenu moyen des ménages avec et sans problèmes d'abordabilité. De cette analyse, il ressort que les problèmes d'abordabilité sont liés à une combinaison de revenu faible et de coûts d'hébergement élevés.

Les ménages qui consacrent au moins 30 p. 100 de leur revenu au loyer ont un revenu moyen inférieur (-179 $) et, par conséquent, un seuil d'abordabilité inférieur (-54 $) à ceux qui déclarent consacrer moins de 30 p. 100 de leur revenu à l'hébergement. À ce problème des clients qui disposent d'un revenu plus faible et qui ont des problèmes d'abordabilité s'ajoute celui de coûts d'hébergement plus élevés (+58 $). Les deux composantes

principalement responsables de cette différence sont les frais d'électricité et de loyer. Les clients qui présentent des problèmes d'abordabilité dépensent en moyenne au moins 30 $ de plus en loyer et au moins 20 $ de plus pour l'électricité que les clients dont le rapport frais d'hébergement-revenu est inférieur à 30 p. 100.

TABLEAU 10.12
COMPARAISON DES FRAIS D'HÉBERGEMENT DES CLIENTS DES LOGEMENTS PUBLICS (POUR LES MÉNAGES AVEC ET SANS PROBLÈMES D'ABORDABILITÉ)

	RAPPORT FRAIS D'HÉBERGEMENT - REVENU BRUT DU MÉNAGE		
	30 P. 100 OU PLUS (MOYENNE $)	MOINS DE 30 P. 100 (MOYENNE $)	DIFFÉRENCE* (MOYENNE $)
Loyer	258,60	228,39	30,21
Eau	2,66	1,37	1,29
Électricité	29,38	9,16	20,22
Gaz	5,98	1,73	4,25
Mazout	0,80	0,02	,78
Total des frais d'hébergement	297,43	239,12	58,31
Revenu mensuel du ménage	792,00	970,89	-178,89
Seuil d'abordabilité (30 p. 100 du revenu du ménage)	237,60	291,27	-53,67
Différence entre les frais d'hébergement et le seuil d'abordabilité	59,82	-49,63	
Taille de l'échantillon (n)	(748)	(1 078)	

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.
NOTE : * Toutes les données sont statistiquement significatives avec un degré de certitude de 99 p. 100.

4. Incidence des échelles provinciales et territoriales des loyers proportionnés au revenu sur l'abordabilité des logements

Dans les parties précédentes de cette étude, nous avons montré que des variations considérables existaient dans les méthodes utilisées pour calculer les loyers dans l'ensemble du parc de logements publics. Globalement, les différences provinciales et

territoriales dans les rapports loyer-revenu, l'application de loyers minimaux et maximaux, le traitement réservé aux prestataires de l'aide sociale, l'évaluation des déductions et des suppléments et les méthodes de redressement du revenu aux fins du calcul du loyer, ont des répercussions sur l'abordabilité des logements publics dans les différentes régions du pays. L'analyse suivante tente de mesurer l'incidence de ces différences en établissant une comparaison entre le loyer des logements loués charges comprises indiqué par les clients et le loyer estimatif fondé strictement sur les critères de l'échelle fédérale des loyers proportionnés au revenu.

On a estimé les dépenses liées aux logements loués charges comprises en faisant le total des paiements de loyer, d'eau, de gaz et de mazout que les clients interrogés ont dit verser. Les données de l'enquête ne permettent pas d'isoler les frais d'électricité pour le chauffage et l'eau chaude (inclus dans la définition de logement loué charges comprises) de ceux qui sont associés à la consommation domestique globale. Pour les fins de cette analyse, tous les frais de consommation d'électricité ont été exclus du calcul des dépenses pour les logements loués charges comprises. Il en résulte une sous-évaluation des dépenses réelles lorsque l'électricité est utilisée pour le chauffage et l'eau chaude.

Les données de l'enquête ne permettent pas d'établir le revenu redressé exact des clients d'après les critères de l'échelle fédérale. Aux fins de cette analyse, nous avons émis plusieurs hypothèses pour calculer le revenu brut du ménage et le loyer correspondant en application de l'échelle. Dans le cas où l'un des conjoints travaille ou celui où une famille monoparentale qui bénéficie de l'aide sociale touche également un revenu d'autres sources, nous avons appliqué la déduction maximale (75 $ par mois dans chaque cas). Ceci peut conduire à une sous-évaluation du loyer d'après l'échelle, si le ménage n'était pas admissible à la déduction maximale. Cependant, une analyse de sensibilité basée sur la moitié de la déduction maximale ne mettait en évidence que des différences minimes. Les allocations familiales ont également été déduites en fonction du nombre d'enfants déclarés par le ménage.

Les donnés de l'enquête ne permettent pas de redresser le revenu en excluant : 1) le revenu des enfants qui fréquentent un établissement scolaire à plein temps; 2) les indemnités d'hébergement et de déplacement du chef de famille; 3) le revenu des membres de la famille autres que le chef de famille ou son conjoint; 4) les gains en capital. De ceci découlerait une surévaluation du loyer selon l'échelle pour les ménages qui seraient autrement admissibles à un redressement du revenu brut d'après ces critères.

Cette analyse donne à penser qu'un peu plus des trois quarts de la clientèle du logement public paie plus pour un logement loué charges comprises que si le loyer était établi en fonction des

critères de l'échelle fédérale (tableau 10.13). Le pourcentage des clients qui paient plus que le montant défini d'après cette échelle varie de 50,8 p. 100 à Terre-Neuve, à 98,6 p. 100 au Nouveau-Brunswick. En moyenne, d'après les répondants à l'enquête, le loyer mensuel réel d'un logement loué charges comprises dépasse de 27,70 $ le montant calculé d'après l'échelle. À Terre-Neuve seulement, aucune différence statistiquement significative n'existait entre les frais d'hébergement moyens et les loyers estimatifs d'après l'échelle fédérale. Dans les autres provinces et territoires, la différence moyenne entre le coût réel et celui qui est établi d'après l'échelle varie d'un minimum de 13,50 $ en Saskatchewan à un maximum de 65,70 $ à l'Île-du-Prince-Édouard. C'est à l'Île-du-Prince-Édouard (65,70 $), au Nouveau-Brunswick (64,30 $) et au Manitoba (57,10 $) que l'on note les plus fortes différences moyennes.

Les données nous montrent qu'un fort pourcentage des clients vivant dans des provinces ou territoires qui appliquent l'échelle fédérale indiquent des frais de loyer, d'eau, de gaz et de mazout supérieurs aux frais de location calculés en appliquant les critères de l'échelle aux revenus indiqués par ces ménages. C'est tout particulièrement le cas de Terre-Neuve, de la Nouvelle-Écosse et du Manitoba. Il y a différentes explications à cette anomalie apparente. Dans la plupart des provinces qui utilisent l'échelle fédérale, on fait une exception dans le cas des prestataires de l'aide sociale, dont le loyer est calculé d'après une échelle différente. Ceux-ci constituent près de la moitié de tous les clients du logement public à Terre-neuve et le tiers des ménages clients au Manitoba.

Il peut arriver également que les clients doivent verser un loyer supérieur à celui de l'échelle s'ils dépensent plus en eau, en gaz et en mazout que le montant de la déduction consentie dans le cas de logements loués charges exclues. Dans cette analyse, le loyer estimatif d'un logement loué charges comprises couvrait le total du montant indiqué par le client pour le loyer, l'eau, le gaz et le mazout. Dans la pratique, cependant, la plupart des juridictions ne déduisent pas du loyer le coût réel de ces services mais plutôt une "allocation" forfaitaire pour le chauffage, l'eau et l'eau chaude. En outre, si le loyer indiqué par les clients comprend les suppléments pour des services non prévus dans la définition d'un logement loué charges comprises (consommation d'électricité pour des fins autres que le chauffage ou l'eau chaude, stationnement, câblodistribution, etc.), le loyer indiqué est supérieur à celui qui est calculé d'après l'échelle.

TABLEAU 10.13
FRAIS D'HÉBERGEMENT MENSUELS INDIQUÉS[1]
PAR RAPPORT À L'ÉCHELLE FÉDÉRALE DES LOYERS PROPORTIONNÉS AU REVENU

COMPOSANTES DU PORTEFEUILLE	CLIENTS DÉCLARANT DES FRAIS D'HÉBERGEMENT[1] SUPÉRIEURS AUX LPR DE L'ÉCHELLE (POURCENTAGE)	ÉCART ENTRE LES FRAIS D'HÉBERGEMENT MENSUELS ET LES LPR D'APRÈS L'ÉCHELLE[2] (POURCENTAGE)	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
PROVINCE OU TERRITOIRE			
Terre-Neuve	50,8	0,1*	(110)
Île-du-Prince-Édouard	89,2	65,7	(166)
Nouvelle-Écosse	82,0	23,1	(150)
Nouveau-Brunswick	98,6	64,3	(131)
Québec	91,7	45,4	(342)
Ontario	73,9	23,2	(449)
Manitoba	88,1	57,1	(98)
Saskatchewan	71,1	13,5	(138)
Alberta	58,3	20,5	(132)
Colombie-Britannique	85,3	39,6	(149)
Yukon	-	-	(17)
Territoires du Nord-Ouest	-	-	(4)
CLIENTÈLE			
Familles	70,5	30,4	(745)
Personnes âgées	80,5	24,0	(972)
Familles et personnes âgées	83,1	36,7	(177)
PRINCIPALE SOURCE DE REVENU			
Aide sociale	67,1	21,0	(588)
Autre	81,3	30,8	(1 289)
RAPPORT LOYER-REVENU			
Moins de 30 p. 100	67,2	-0,6*	(1 129)
30 p. 100 et plus	96,6	84,3	(719)
TOTAL	76,7	27,7	(1 896)

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

NOTE : [1] Les frais d'hébergement comprennent le loyer, l'eau, le gaz et le mazout, mais pas l'électricité. Voir à la page 148 pour obtenir une description des hypothèses utilisées dans l'estimation des loyers proportionnés au revenu (LPR) de l'échelle.

[2] Toutes les données sont statistiquement significatives, avec un degré de certitude de 99 p. 100, sauf les données indiquées par un (*). Insuffisance de cas à des fins d'analyse pour le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

Enfin, le locataire qui ne signale pas immédiatement une baisse de son revenu et ne demande pas une réduction paiera un loyer supérieur à celui qui est calculé en fonction de l'échelle dans cette analyse. La même chose se produit dans le cas d'un locataire dont la demande de réduction n'a pas encore été étudiée. Les réductions de loyer ne peuvent en général entrer en vigueur que le mois qui suit celui du changement de la situation du ménage et cela peut demander encore plus de temps si le traitement est ralenti, en raison d'une vérification du revenu par exemple.

Il n'est pas possible de déterminer avec certitude quels sont précisément les facteurs à la source des différences que l'on constate entre le coût réel de location et le montant calculé d'après l'échelle fédérale. On peut cependant conclure de notre analyse que les composantes provinciale et territoriale des barèmes des loyers sont à l'origine de loyers supérieurs aux normes de l'échelle et que les différences correspondantes se reflètent dans les données recueillies dans le cadre de l'enquête auprès des locataires de logements publics.

E. Besoins impérieux

L'indicateur des besoins impérieux tient compte de trois aspects : abordabilité, taille et qualité convenables. Un ménage connaît des besoins impérieux si son revenu est insuffisant pour lui permettre de trouver un logement de qualité et de taille convenables à un prix abordable. C'est en comparant son revenu au "plafond de revenu déterminant les besoins impérieux" de sa localité que l'on établit s'il a assez d'argent pour payer sans problèmes un logement de taille et de qualité convenables.

Nous avons documenté la fréquence des problèmes d'abordabilité dans les parties précédentes de ce chapitre. La deuxième composante de l'indicateur des besoins impérieux est la qualité insuffisante du logement. L'un des principaux objectifs du programme de logement public est de fournir des logements de qualité convenable. L'indicateur de qualité du logement actuellement incorporé à l'indicateur des besoins impérieux est celui de la nécessité de travaux de réparations importantes.

La troisième composante des besoins impérieux de logement est la taille. L'un des objectifs précisés pour le programme de logement public relevant des articles 81 et 82 est de fournir des logements adaptés aux besoins constatés de la clientèle. Bien que l'énoncé des objectifs du programme fédéral-provincial relevant de l'article 79 ne fasse pas explicitement mention de logement "de taille convenable", on peut toutefois estimer qu'il s'agit là d'un objectif implicite.

Selon la norme nationale d'occupation, la logeabilité d'un logement s'établit par la comparaison du nombre de chambres disponibles d'une part, et le nombre, l'âge et le sexe des

membres du ménage occupant le logement d'autre part. Pour respecter la norme, un logement doit compter un nombre suffisant de chambres pour que:

- les parents disposent d'une chambre distincte de celle de leurs enfants;
- les membres du ménage âgés de 18 ans et plus disposent d'une chambre distincte à moins qu'ils ne soient mariés ou ne cohabitent comme conjoints de fait;
- les personnes à charge de 5 ans et plus et de sexes opposés n'aient pas à partager la même chambre.

À l'aide des données de l'enquête sur la clientèle, nous avons procédé à une évaluation de la taille des logements occupés par les clients du programme. Nous avons assimilé les studios à des logements d'une chambre pour les fins de l'évaluation du respect de la norme nationale d'occupation. Les résultats de cette analyse indiquent que 4,8 p. 100 des ménages clients vivent dans des logements qui ne respectent pas la norme nationale d'occupation.

Le tableau 10.14 présente des estimations de la fréquence des besoins impérieux pour la clientèle du logement public. Les résultats de l'analyse indiquent que 39,9 p. 100 des ménages ont encore des besoins impérieux malgré l'aide apportée par le programme de logement public. L'abordabilité du logement constitue le principal problème, les frais d'hébergement s'élevant à au moins 30 p. 100 du revenu du ménage. Au total, 80,9 p. 100 des ménages clients que l'on juge en situation de besoins impérieux ont des problèmes d'abordabilité (auxquels s'ajoutent ou non d'autres problèmes).

TABLEAU 10.14
BESOINS IMPÉRIEUX DES CLIENTS DU LOGEMENT PUBLIC

PROBLÈME	FRÉQUENCE	POURCENTAGE DU TOTAL
Abordabilité seulement	25,3	63,6
Qualité seulement	5,5	13,9
Taille seulement	1,8	4,5
Abordabilité et qualité	4,8	12,1
Abordabilité et taille	1,4	3,4
Qualité et taille	0,3	0,7
Abordabilité, qualité et taille	0,7	1,8
TOTAL	39,9	100,0
Taille de l'échantillon (n)	(889)	

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

La fréquence estimative des besoins impérieux est la plus élevée en Colombie-Britannique (71,8 p. 100) et au Nouveau-Brunswick (68,9 p. 100) et, en gros, deux fois plus élevée chez les occupants d'ensembles de logements familiaux que chez les clients des ensembles pour personnes âgées (tableau 10.15).

TABLEAU 10.15
FRÉQUENCE DES BESOINS IMPÉRIEUX CHEZ LES CLIENTS DU LOGEMENT PUBLIC SELON CERTAINES CARACTÉRISTIQUES

CARACTÉRISTIQUES	% DES MÉNAGES AYANT DES BESOINS IMPÉRIEUX	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
PROVINCE OU TERRITOIRE		
Terre-Neuve	61,0	(129)
Île-du-Prince-Édouard	52,7	(156)
Nouvelle-Écosse	43,3	(169)
Nouveau-Brunswick	68,9	(157)
Québec	34,3	(372)
Ontario	38,2	(473)
Manitoba	51,3	(84)
Saskatchewan	20,6	(166)
Alberta	37,0	(138)
Colombie-Britannique	71,8	(153)
Yukon	-	(19)
Territoires du Nord-Ouest	-	(20)
CLIENTÈLE		
Familles	51,4	(906)
Personnes âgées	27,4	(942)
Familles et personnes âgées	42,2	(186)
SOURCE DE REVENU		
Aide sociale	46,8	(688)
Autre	36,8	(1 321)
TYPE DE MÉNAGE		
Personne seule	27,6	(910)
Adulte avec enfants	56,4	(506)
Couple avec enfants	55,2	(283)
Couple sans enfants	32,1	(195)
Autre	57,1	(51)
TAILLE DU MÉNAGE		
Une personne	27,4	(943)
Deux personnes	42,7	(415)
Trois personnes	50,2	(276)
Quatre personnes	54,0	(230)
Cinq personnes et plus	63,7	(167)
TOTAL	39,9	(2,036)

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

Les prestataires de l'aide sociale éprouvaient plus souvent des besoins impérieux (46,8 p. 100) que les autres ménages (36,8 p. 100). En ce qui concerne les types de ménages, cette fréquence est la plus forte dans les catégories des familles monoparentales (56,4 p. 100), des couples parentaux (55,2 p. 100) et des "autres" types de ménages (57,1 p. 100); elle augmente avec la taille des ménages.

F. Sommaire

Le programme de logement public semble vraiment profiter aux ménages à faible revenu, 96,1 p. 100 des ménages clients déclarant un revenu égal ou inférieur au "plafond de revenu déterminant les besoins impérieux" de leur localité. D'après l'échelle fédérale, les loyers sont calculés en fonction d'une échelle mobile qui va de 16,7 p. 100 à 25 p. 100 du revenu redressé du ménage, mais ne peuvent être inférieurs à 28 $ par mois.

Chaque province ou territoire peut utiliser sa propre échelle. À cause de cet assouplissement, il existe des différences marquées entre provinces et territoires en ce qui concerne le rapport loyer-revenu utilisé pour calculer le loyer, le montant minimal et maximal exigé, l'utilisation d'échelles spéciales ou de montants forfaitaires pour certains groupes particuliers (les prestataires de l'aide sociale par exemple), la définition de revenu du ménage utilisée dans le calcul des frais de location, l'importance de la déduction consentie au locataire qui assume lui-même les frais de chauffage, d'eau ou d'eau chaude et l'importance des suppléments imposés dans le cas où des services supplémentaires sont fournis (stationnement, câblodistribution, etc.).

Un peu plus du tiers de tous les ménages clients du logement public consacrent au moins 30 p. 100 de leur revenu brut à l'hébergement. Pour les ménages qui éprouvent des problèmes d'abordabilité, la différence moyenne entre le coût mensuel réel de l'hébergement et 30 p. 100 de leur revenu est de 60 $. Pour plus d'un tiers de ces ménages, cette différence est de moins de 25 $. Les clients ayant des problèmes d'abordabilité avaient un revenu inférieur, et payaient un loyer et des frais d'électricité plus élevés que les ménages consacrant moins de 30 p. 100 de leur revenu de ménage aux frais d'hébergement de base.

Globalement, 39,9 p. 100 des ménages ayant répondu au questionnaire ont encore des besoins impérieux malgré l'aide que leur apporte le programme de logement public. Environ deux tiers d'entre eux ont des problèmes d'abordabilité seulement (c'est-à-dire que le coût d'hébergement de base est au moins égal à 30 p. 100 de leur revenu). D'autre part, 13,9 p. 100 des clients ont signalé qu'ils n'avaient besoin que de réparations majeures à leur logement. On ne compte que 4,5 p. 100 de répondants ayant seulement des problèmes relatifs à la taille du

logement; environ un cinquième ont des problèmes multiples (combinaison de problèmes d'abordabilité, de qualité et de taille). C'est en Colombie-Britannique (71,8 p. 100) et au Nouveau-Brunswick (68,9 p. 100) que la fréquence des clients du logement public ayant des besoins impérieux était la plus élevée; elle touchait presque deux fois plus les familles que les personnes âgées et c'était chez les familles monoparentales, les couples avec enfants et les familles nombreuses qu'elle était la plus élevée.

Les variations provinciales et territoriales des échelles de loyer ont une influence sur l'abordabilité relative du logement public pour les clients résidant dans les différentes régions du pays. Un peu plus des trois quarts payent plus pour un logement loué charges comprises que le loyer applicable d'après l'échelle fédérale des loyers proportionnés au revenu. La différence moyenne entre le loyer mensuel déclaré par les répondants et le loyer évalué d'après cette échelle est d'un peu moins de 30 $.

XI SATISFACTION ET QUALITÉ DE VIE DE LA CLIENTÈLE

A. Introduction

Dans ce chapitre, nous évaluons le degré de satisfaction de la clientèle à l'égard du programme de logement public et nous examinons de façon globale l'environnement social et la qualité de vie dans les ensembles de logement public. Certains aspects sont examinés dans ce contexte, dont : la nature du logement occupé antérieurement par la clientèle; les raisons de son passage au logement public; la comparaison entre le logement précédent et le logement actuel; le degré de satisfaction quant au logement, à l'ensemble et à la collectivité; les problèmes de criminalité; les relations entre les résidents des ensembles et la collectivité environnante et la mesure dans laquelle le logement public constitue un hébergement temporaire ou à plus long terme.

B. Amélioration des conditions de logement

Le degré d'amélioration des conditions de vie de la clientèle est l'un des éléments de mesure de la réussite du programme. La plupart des occupants de logements publics étaient auparavant locataires (45 p. 100) ou propriétaires (23,3 p. 100) (tableau 11.1) sur le marché privé du logement. Les personnes âgées étaient deux fois plus susceptibles que les ménages de passer du statut de propriétaire à celui de locataire de logement public. Près de un cinquième des ménages clients avaient déménagé d'un ensemble de logement public ou d'un autre logement de leur ensemble à leur logement actuel.

Les loyers élevés étaient la raison la plus fréquemment citée pour le passage au logement public. Au total, 57 p. 100 des personnes interrogées indiquaient que ce facteur avait joué un rôle assez important ou très important dans leur décision (tableau 11.2). La deuxième raison la plus fréquemment donnée par les répondants (44,4 p. 100) était la taille du logement (trop petit). Parmi les autres raisons souvent avancées, notons le piètre état du logement (35,4 p. 100) et la création d'un nouveau ménage (33,9 p. 100).

Les familles et les personnes âgées ont en commun de nombreuses raisons de déménager dans un logement public. Cependant, c'est la taille du logement qui justifiait le plus souvent la décision des familles de déménager dans un logement public; chez les personnes âgées, un handicap ou une incapacité en était plus fréquemment la cause que chez les familles, de même que le désir de se rapprocher des amis et de la famille.

TABLEAU 11.1
NATURE DU LOGEMENT OCCUPÉ AVANT L'EMMÉNAGEMENT DANS LE LOGEMENT ACTUEL

TYPE DE LOGEMENT	ENSEMBLES FAMILIAUX	ENSEMBLES PERSONNES ÂGÉES	TOUS LES ENSEMBLES
Logement locatif privé	48,0	40,9	45,0
Logement de propriétaire-occupant	14,8	31,1	23,3
Autre ensemble de logement public	12,6	12,5	12,4
Autre logement du même ensemble	12,9	4,6	8,2
Logement coopératif ou sans but lucratif	1,4	1,5	1,5
Autre type de logement subventionné	0,5	0,1	0,4
Absence de logement permanent			
Hôpital, amis ou famille	8,2	7,0	7,4
Sans abri ou hébergé dans refuge	1,1	0,3	0,6
Autre	0,5	2,0	1,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0
Taille de l'échantillon (n)	(1 022)	(1 250)	(2 490)

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

TABLEAU 11.2
RAISONS DU PASSAGE AU LOGEMENT PUBLIC

RAISONS	ENSEMBLES FAMILIAUX		ENSEMBLES PERSONNES ÂGÉES		TOUS LES ENSEMBLES	
	%	(n)	%	(n)	%	(n)
Piètre état des lieux	35,4	(842)	32,8	(751)	35,4	(1 764)
Logement trop grand	15,2	(807)	21,0	(740)	18,0	(1 710)
Logement trop petit	58,4	(861)	25,4	(712)	44,4	(1 741)
Loyer trop élevé	57,7	(861)	54,4	(844)	57,1	(1 878)
Trop de criminalité ou de vandalisme	25,5	(827)	20,4	(706)	23,6	(1 696)
Manque de magasins et de services de loisirs et de santé	24,8	(821)	31,8	(724)	28,4	(1 711)
Volonté de se rapprocher des amis et de la famille	15,4	(819)	34,0	(758)	24,2	(1 741)
Handicap ou incapacité	14,3	(818)	32,6	(789)	23,6	(1 774)
Expulsion du logement	5,2	(800)	3,4	(682)	4,8	(1 640)
Création d'un nouveau ménage	36,6	(813)	30,6	(727)	33,9	(1 700)

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

NOTE : Raisons données par les clients comme étant assez importantes ou très importantes pour motiver leur décision de quitter leur logement antérieur.

La majorité des clients (61,3 p. 100) ont attendu au plus six mois après leur demande pour obtenir un logement public (tableau 11.3). Au total, 78 p. 100 des personnes interrogées ont dit en avoir obtenu un dans l'année suivant la demande. C'est en Alberta que la période d'attente a été la plus courte, 68,3 p. 100 des personnes interrogées ayant déclaré l'obtention d'un logement dans les trois mois. La Colombie-Britannique (20,9 p. 100), le Québec (19,6 p. 100), le Nouveau-Brunswick (18,7 p. 100) et Terre-Neuve (17,7 p. 100) se caractérisent par la plus grande fréquence de longues périodes d'attente (plus de deux ans).

TABLEAU 11.3
PÉRIODE D'ATTENTE

	POURCENTAGE DE MÉNAGES CLIENTS SELON LA DURÉE DE L'ATTENTE					
	MOINS DE 3 MOIS	3 à 6 MOIS	6 à 12 MOIS	1 à 2 ANS	PLUS DE 2 ANS	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
PROVINCE OU TERRITOIRE						
Terre-Neuve	37,5	14,8	21,1	8,9	17,7	(133)
Î.-P.-É.	41,8	20,6	13,2	12,6	11,8	(190)
N.-É.	29,8	22,1	17,7	15,5	14,9	(183)
N.-B.	40,0	15,2	11,4	14,7	18,7	(193)
Québec	31,2	15,9	18,1	15,2	19,6	(392)
Ontario	32,1	28,9	20,2	8,3	10,5	(593)
Manitoba	37,5	27,3	12,8	18,3	4,1	(130)
Saskatchewan	45,7	28,5	15,1	6,9	3,8	(180)
Alberta	68,3	21,0	4,2	1,7	4,3	(168)
C.-B.	43,2	14,1	7,6	14,3	20,9	(173)
Yukon	-	-	-	-	-	(21)
T.N.-O.	-	-	-	-	-	(18)
CLIENTÈLE						
Familles	33,9	23,0	19,9	11,5	11,8	(965)
Personnes âgées	39,8	26,4	14,0	8,9	11,0	(1 205)
Familles et personnes âgées	34,5	17,4	17,8	13,9	16,4	(196)
TOTAL	36,9	24,4	16,7	10,4	11,6	(2 374)

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

NOTE : Insuffisance de cas à des fins d'analyse pour le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

Quand on leur a demandé de comparer leur logement actuel à l'ancien, la majorité des personnes interrogées ont indiqué une amélioration sur le plan du loyer (67,1 p. 100), de la taille du logement (64,3 p. 100), de l'état des lieux (56,6 p. 100) et de l'intimité ou de l'indépendance (53 p. 100) (tableau 11.4). Ce sont des aspects reliés de très près aux objectifs officiels du programme de logement public (abordabilité, taille et qualité convenables). Les améliorations de la taille du logement sont particulièrement importantes dans le cas des familles. Ce programme a relativement bien réussi à fournir des logements

TABLEAU 11.4
COMPARAISON DES CONDITIONS ACTUELLES ET ANTÉRIEURES

ASPECT	NETTE DÉTÉRIORATION	AUCUN CHANGEMENT	NETTE AMÉLIORATION	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
TOUS LES ENSEMBLES				
État des lieux	5,8	37,6	56,6	(1 889)
Taille de l'appartement	9,5	26,2	64,3	(1 869)
Loyer	5,6	27,3	67,1	(1 890)
Criminalité et vandalisme	24,8	44,3	30,9	(1 183)
Proximité des magasins et des installations de loisir	6,9	48,6	44,5	(1 855)
Proximité des amis et de la famille	8,4	56,7	34,9	(1 561)
Intimité et indépendance	8,7	38,3	53,0	(1 832)
ENSEMBLES FAMILIAUX				
État des lieux	10,7	39,4	49,9	(852)
Taille de l'appartement	8,5	19,0	72,5	(892)
Loyer	6,2	27,7	66,1	(863)
Criminalité et vandalisme	35,6	42,8	21,6	(626)
Proximité des magasins et des installations de loisir	7,2	55,2	37,6	(824)
Proximité des amis et de la famille	10,8	62,9	26,4	(683)
Intimité et indépendance	11,6	37,6	50,8	(829)
ENSEMBLES POUR PERSONNES ÂGÉES				
État des lieux	1,4	35,3	63,3	(854)
Taille de l'appartement	10,8	33,2	56,1	(796)
Loyer	4,3	28,3	67,4	(847)
Criminalité et vandalisme	6,1	48,1	45,9	(437)
Proximité des magasins et des installations de loisir	6,3	42,9	50,9	(860)
Proximité des amis et de la famille	6,8	50,0	43,3	(738)
Intimité et indépendance	3,4	40,2	56,4	(835)

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

situés dans des lieux qui permettaient de sauvegarder ou d'améliorer l'accès aux installations et aux services, ainsi qu'aux réseaux sociaux établis (amis et famille) de la clientèle.

Le programme a connu moins de succès sur le plan de l'amélioration de la sécurité du milieu. En comparant leur situation antérieure et actuelle, presque le quart des personnes interrogées ont parlé d'un recul en ce qui concerne la criminalité et le vandalisme, proportion à peine légèrement inférieure à celle des gens qui ont signalé une amélioration 30,9 p. 100). Parmi les familles clientes, celles qui indiquent une augmentation de la criminalité et du vandalisme (35,6 p. 100) sont plus nombreuses que celles qui font état d'une amélioration (21,6 p. 100).

C. Satisfaction de la clientèle

La satisfaction de la clientèle est un autre indicateur de rendement du programme de logement public. On a évalué cette satisfaction à plusieurs niveaux (logement, ensemble et collectivité). Les réponses à une question portant sur la satisfaction générale nous indiquent que la majorité des clients du logement public sont satisfaits de leur logement. Au total, 87,4 p. 100 des personnes interrogées se sont dites assez satisfaites ou très satisfaites de leur logement et du voisinage. Le degré de satisfaction de cette clientèle se compare avantageusement à celui qui a été constaté dans le cadre d'une étude des ménages locataires en général (tableau 11.5).

TABLEAU 11.5
DEGRÉ DE SATISFACTION GÉNÉRALE DES OCCUPANTS DE LOGEMENTS PUBLICS PAR RAPPORT À L'ENSEMBLE DES MÉNAGES LOCATAIRES

DEGRÉ DE SATISFACTION	OCCUPANTS DE LOGEMENTS PUBLICS	ENSEMBLE DES MÉNAGES LOCATAIRES	ENSEMBLE DES MÉNAGES
Très satisfaits	55,0	33,3	54,5
Assez satisfaits	32,4	43,5	32,3
Assez insatisfaits	10,2	13,1	8,1
Très insatisfaits	2,4	10,1	5,1
Taille de l'échantillon (n)	(2 658)	(661)	(2 006)

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989 et sondage Focus Canada, Environics Research Group, janvier 1989.

NOTE : Dans l'enquête auprès des locataires de logements publics, on demandait aux clients d'indiquer leur satisfaction générale à l'égard de leur logement (tous les aspects relatifs à "leur logement et leur environnement immédiat"). Le sondage Focus Canada posait des questions sur la satisfaction des conditions de logement actuelles.

Plus de la moitié (55 p. 100) des clients du logement public ont déclaré être très satisfaits de leur logement, contre le tiers seulement des ménages locataires en général. À l'autre extrémité de l'échelle, seuls 12,6 p. 100 des occupants de logements publics se sont dits très insatisfaits, comparativement à 23,2 p. 100 des locataires en général. Le degré de satisfaction exprimé par la clientèle du logement public correspond mieux au degré de satisfaction manifesté par l'ensemble des ménages (locataires et propriétaires).

Le tableau 11.6 présente les divers degrés de satisfaction de la clientèle selon les composantes du parc. Il n'y a pas, entre les deux programmes, de différences marquées du degré de satisfaction. Ce sont les occupants de logements publics du Nouveau-Brunswick, de Terre-Neuve, de l'Ontario, de la Nouvelle-Écosse et du Manitoba qui ont manifesté la plus grande insatisfaction générale quant à leur logement et au voisinage. Il y a cependant des écarts prononcés dans le degré de satisfaction entre les divers types de clients. Au total, 95,6 p. 100 des occupants des ensembles pour personnes âgées se sont dits satisfaits, contre 79,2 p. 100 pour ceux des ensembles de logements familiaux et 80,6 p. 100 pour ceux des ensembles à vocation mixte familles-personnes âgées.

En ce qui concerne l'âge des ensembles, l'insatisfaction était la plus grande pour les ensembles construits entre 1964 et 1969 (24,2 p. 100), le degré de satisfaction augmentant chez les occupants d'ensembles plus récents. Les autres composantes du parc pour lesquelles on relevait le nombre le plus élevé de clients insatisfaits étaient les ensembles mixtes (plusieurs types d'habitation), avec (23,9 p. 100) ou sans (20,4 p. 100) immeuble de grande hauteur, les ensembles de moins de 10 logements (21,5 p. 100) et les ensembles situés dans des villes comptant au moins 100 000 habitants (16,7 p. 100).

Les données du tableau 11.7 fournissent des indications plus détaillées sur le degré de satisfaction des clients en fonction de certaines caractéristiques de leur logement et de leur milieu de vie. Dans l'ensemble, les clients ont manifesté un degré élevé de satisfaction allant d'un minimum de 80,6 p. 100, quant à la gestion des ensembles, à un maximum de 91,2 p. 100 en ce qui concerne le voisinage et la collectivité locale.

Les données repères d'une étude de la population en général indiquent que le pourcentage de locataires de logements publics satisfaits ou très satisfaits à l'égard de leur intérieur, de la gestion des ensembles et de la collectivité environnante se compare à celui de la population des locataires en général (83 p. 100, 81 p. 100 et 91 p. 100 respectivement). La seule différence notable est une plus forte proportion de locataires très satisfaits que celle des résidents de logements publics.

TABLEAU 11.6
TAUX DE SATISFACTION GÉNÉRALE DE LA CLIENTÈLE

COMPOSANTES DU PARC	POURCENTAGE D'INSATISFAITS	POURCENTAGE DE SATISFAITS	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
PROGRAMME			
Article 79	14,7	85,3	(964)
Articles 81 et 82	12,1	87,9	(1 694)
PROVINCE OU TERRITOIRE			
Terre-Neuve	15,8	84,2	(155)
Île-du-Prince-Édouard	5,7	94,3	(201)
Nouvelle-Écosse	15,0	85,0	(206)
Nouveau-Brunswick	18,3	81,7	(228)
Québec	7,7	92,2	(440)
Ontario	15,1	84,9	(666)
Manitoba	14,3	85,7	(141)
Saskatchewan	3,6	96,4	(193)
Alberta	7,5	92,5	(176)
Colombie-Britannique	11,8	88,2	(206)
Yukon	-	-	(19)
Territoires du Nord-Ouest	-	-	(27)
CLIENTÈLE			
Familles	20,8	79,2	(1 110)
Personnes âgées	4,4	95,6	(1 313)
Familles et personnes âgées	19,4	80,6	(226)
ÂGE DES ENSEMBLES			
Avant 1964	18,7	81,3	(214)
1964 à 1969	24,2	75,8	(290)
1970 à 1974	13,2	86,8	(926)
1975 à 1979	9,0	91,0	(844)
1980 à 1987	9,0	91,0	(384)
TYPE D'HABITATION (IMMEUBLE)			
Maisons individuelles, jumelées ou en rangée	17,5	82,5	(782)
Faible hauteur	3,6	96,4	(541)
Grande hauteur	10,6	89,4	(929)
Mixte (sans immeuble de grande hauteur)	20,4	79,6	(209)
Mixte (avec immeuble de grande hauteur)	23,9	76,1	(197)
TAILLE DES ENSEMBLES (LOGEMENTS)			
Moins de 10	21,5	78,5	(106)
10 à 49	8,8	91,2	(757)
50 à 99	10,5	89,5	(386)
100 à 199	13,3	86,7	(817)
200 et plus	16,2	83,8	(592)
TAILLE DES COLLECTIVITÉS			
Moins de 2 500	5,4	94,6	(222)
2 500 à 9 999	11,6	88,4	(308)
10 000 à 29 999	8,9	91,1	(365)
30 000 à 99 999	5,6	94,4	(517)
100 000 à 499 999	16,7	83,3	(721)
500 000 et plus	16,7	83,3	(525)
TOTAL	12,6	87,4	(2 658)

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

En général, les familles sont plus insatisfaites que les personnes âgées. Les écarts les plus grands entre les deux groupes se présentent dans le cas des terrains des ensembles, à l'égard desquels l'insatisfaction des familles était presque cinq fois plus forte que celle des personnes âgées.

TABLEAU 11.7
DÉTAIL DES TAUX DE SATISFACTION DE LA CLIENTÈLE

CARACTÉRISTIQUES	INSATISFAITS	SATISFAITS	TRÈS SATISFAITS	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
TOUS LES ENSEMBLES				
Intérieur des logements	13,4	61,4	25,2	(2 635)
Immeubles de l'ensemble	12,1	67,9	20,0	(2 446)
Terrains de l'ensemble	14,8	60,0	25,2	(2 530)
Gestion de l'immeuble	19,4	59,0	21,6	(2 425)
Rapport loyer-revenu	12,6	66,1	21,3	(2 546)
Voisinage et collectivité	8,8	65,1	26,1	(2 473)
Magasins, services de santé, etc.	13,1	55,0	31,9	(2 555)
ENSEMBLES FAMILIAUX				
Intérieur des logements	17,8	65,1	17,1	(1 097)
Immeubles de l'ensemble	18,8	67,8	13,4	(1 027)
Terrains de l'ensemble	25,2	58,3	16,5	(1 052)
Gestion de l'immeuble	27,3	58,0	14,8	(1 003)
Rapport loyer-revenu	17,0	60,4	22,6	(1 073)
Voisinage et collectivité	11,8	62,7	25,5	(1 036)
Magasins, services de santé, etc.	14,2	52,1	33,7	(1 069)
ENSEMBLES POUR PERSONNES ÂGÉES				
Intérieur des logements	9,2	57,9	32,9	(1 304)
Immeubles de l'ensemble	4,9	68,3	26,8	(1 201)
Terrains de l'ensemble	5,3	60,9	33,8	(1 253)
Gestion de l'immeuble	11,5	60,2	28,3	(1 209)
Rapport loyer-revenu	8,8	70,2	21,0	(1 251)
Voisinage et collectivité	4,8	67,0	28,2	(1 218)
Magasins, services de santé, etc.	10,9	57,6	31,5	(1 261)

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

Comme nous l'avons signalé plus haut, un cinquième de l'ensemble de la clientèle du logement public s'est dite insatisfaite de la façon dont les ensembles étaient gérés. Le tableau 11.8 présente des données supplémentaires sur la satisfaction de la clientèle quant à la gestion des ensembles. Elles indiquent que les

aspects de la gestion qui engendraient le plus d'insatisfaction étaient la sécurité des ensembles (26,2 p. 100) et la rapidité avec laquelle le personnel répondait aux demandes des locataires (25,2 p. 100).

TABLEAU 11.8
SATISFACTION DE LA CLIENTÈLE QUANT À LA GESTION DES ENSEMBLES

CARACTÉRISTIQUES	INSATISFAITS	SATISFAITS	TRÈS SATISFAITS	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
TOUS LES ENSEMBLES				
Entretien des terrains	14,2	56,4	29,4	(2 550)
Réparation des logements	19,7	53,7	26,6	(2 573)
Sécurité	26,2	52,1	21,7	(2 267)
Information (services communautaires et sociaux)	17,0	62,7	20,3	(2 023)
Information sur les ensembles	18,9	63,5	17,6	(2 110)
Rapidité de la réponse aux demandes	25,2	52,0	22,8	(2 446)
ENSEMBLES FAMILIAUX				
Entretien des terrains	20,3	59,9	19,8	(1 051)
Réparation des logements	31,6	50,1	18,3	(1 078)
Sécurité	41,9	45,2	12,9	(909)
Information (services communautaires et sociaux)	28,1	61,0	10,9	(799)
Information sur les ensembles	28,3	61,8	9,9	(898)
Rapidité de la réponse aux demandes	38,2	46,2	14,6	(1 034)
ENSEMBLES POUR PERSONNES ÂGÉES				
Entretien des terrains	7,3	54,2	38,6	(1 267)
Réparation des logements	8,0	57,7	34,2	(1 265)
Sécurité	11,4	58,2	30,4	(1 155)
Information (services communautaires et sociaux)	7,3	63,7	29,0	(1 056)
Information sur les ensembles	9,0	65,3	25,7	(1 027)
Rapidité de la réponse aux demandes	12,9	57,8	29,3	(1 198)

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

En ce qui concerne l'entretien des terrains et des aires communes, la protection contre le crime et le vandalisme et la rapidité de réaction du gestionnaire de l'ensemble aux demandes des clients, le degré de satisfaction global des clients du logement correspond de celui des locataires en général (Focus Canada, Environics Research Group Ltd., janvier 1989). La

proportion (80 p. 100) de locataires de logements publics se disant satisfaits des réparations effectuées aux logements était plus élevée que celle des locataires en général (71 p. 100).

Comme pour d'autres aspects du logement public, les familles se sont plus souvent déclarées insatisfaites de la gestion que les personnes âgées. C'est dans le domaine de la communication de l'information sur les services communautaires et sociaux, de la réparation des logements et de la sécurité que les écarts dans le degré d'insatisfaction entre familles et personnes âgées étaient les plus marqués. Près de la moitié (41,9 p. 100) des familles se déclaraient insatisfaites de la sécurité de l'ensemble.

D. La qualité de vie dans les ensembles de logement public

En plus des mesures du degré de satisfaction de la clientèle dont nous avons parlé plus haut, l'enquête auprès des locataires du logement public fournit d'autres indicateurs de la qualité de vie dans les ensembles de logement public. Plusieurs aspects ont été examinés à cet égard, dont l'accès à des installations et à des services sur place ou dans la collectivité avoisinante, l'existence de problèmes de criminalité et le degré d'intégration des résidents à leur collectivité.

1. Accès aux installations et services

Nous étudions ci-dessous la question de l'accès à des installations et des services importants dans les ensembles de logement public ou à proximité et nous présentons une évaluation de la satisfaction de la clientèle à cet égard.

a) Installations et services sur place

En raison des besoins particuliers de la clientèle, le programme prévoyait que les ensembles de logement public devaient être dotés d'espaces réservés aux installations et services. Les investissements en capital et les frais de fonctionnement nécessaires à cette fin sont admissibles aux fins du partage des frais, mais non les coûts associés à l'application du programme et au personnel requis.

Le Manuel des directives et méthodes qui régit l'étape de production du programme relevant de l'article 79 précise que les besoins en installations et services sur place doivent être évalués à l'étape de l'élaboration du projet, compte tenu de la disponibilité d'installations dans le voisinage ou dans la collectivité et de leur capacité d'absorber de nouveaux utilisateurs. À la même étape, il faut également évaluer le profil des locataires et les caractéristiques matérielles du projet. De la même façon, les directives relatives au programme relevant de l'article 81 précisent qu'il faut procéder à une évaluation de l'emplacement, des logements et des installations

sociales et récréatives sur place en fonction des besoins de la clientèle et en accordant une attention toute particulière aux besoins spéciaux des enfants dans les ensembles de logements familiaux. Parmi les installations sur place clairement indiquées dans le Manuel, mentionnons les salles de réunion, les aires de jeu extérieures pour les enfants d'âge préscolaire et scolaire ainsi que les aires de jeu intérieures (par exemple pour les clubs de garçons et de filles, les petits centres pour adolescents, etc.) dans les ensembles familiaux, et les salles réservées à des activités sociales et récréatives spécialisées dans les grands ensembles.

On a demandé aux personnes interrogées si elles disposaient dans leur ensemble de toute une gamme d'installations et de services (soins de santé, services de soutien social, garderies, parcs, terrains de jeu et salles de réunion). D'après les résultats de l'enquête, la majorité des résidents ont accès à ces installations et services essentiels sur place (tableau 11.9).

TABLEAU 11.9
ACCÈS À DES INSTALLATIONS ET À DES SERVICES ET DEGRÉ DE SATISFACTION DES CLIENTS À CET ÉGARD

		SATISFACTION DE LA CLIENTÈLE (POURCENTAGE)			
INSTALLATION OU SERVICE	CLIENTS EN SIGNALANT LA DISPONIBILITÉ POURCENTAGE	INSA-TISFAITS	SATIS-FAITS	TRÈS SATISFAITS	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
TOUS LES ENSEMBLES					
Services de santé	76,3	7,6	61,2	31,2	(1 652)
Aide sociale	76,2	8,5	67,9	23,6	(1 233)
Garderies	46,0	14,2	67,1	18,7	(554)
Parcs ou aires de jeu	80,3	16,2	58,2	25,6	(1 351)
Salles de réunion	84,3	10,6	61,9	27,5	(1 575)
ENSEMBLES FAMILIAUX					
Services de santé	74,5	9,8	54,9	35,3	(687)
Aide sociale	69,6	12,2	63,7	24,1	(468)
Garderies	65,1	13,9	67,8	18,3	(394)
Parcs ou aires de jeu	89,5	21,7	50,7	27,6	(754)
Salles de réunion	68,3	18,2	65,3	16,5	(420)
ENSEMBLES POUR PERSONNES ÂGÉES					
Services de santé	79,7	5,3	65,4	29,3	(835)
Aide sociale	83,6	5,7	70,3	24,0	(662)
Garderies	17,0	3,8	68,2	28,0	(93)
Parcs ou aires de jeu	68,2	5,4	70,2	24,4	(446)
Salles de réunion	94,2	5,2	61,1	33,7	(1 024)

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

Des salles de réunion sont à la disposition de 84,3 p. 100 des répondants, et 80,3 p. 100 des répondants ont accès à des parcs ou des aires de jeu sur place. Un peu plus des trois quarts (76,3 p. 100) ont à leur disposition des services de santé (clinique, infirmerie, docteur ou dentiste) dans l'ensemble de logements.

La même proportion de clients signalent qu'ils disposent sur place de services sociaux (consultation, centre d'accueil, service de repas à domicile, etc.). Les deux tiers des familles clientes ont indiqué avoir accès à une garderie dans leur ensemble.

De façon générale, les ensembles pour personnes âgées semblent mieux desservis que les ensembles familiaux (sauf en ce qui concerne les services à vocation familiale comme les garderies, les parcs et les aires de jeu). Les ensembles pour personnes âgées offrent plus de services sociaux et de salles de réunion que les ensembles familiaux. Près du tiers (31,7 p. 100) des répondants ont dit qu'il n'y avait pas de salle de réunion à la disposition des locataires dans leur ensemble.

Les clients devaient également indiquer leur degré de satisfaction, qui s'est d'ailleurs révélé très élevé quand ils en bénéficiaient, à l'égard des services et des installations disponibles sur place. Un pourcentage de 92,4 p. 100 de l'ensemble des clients ayant déclaré disposer de services de santé sur place, s'estimaient satisfaits ou très satisfaits du service fourni. Le degré de satisfaction est comparable en ce qui concerne les services d'aide sociale (91,5 p. 100) et les salles de réunion (89,4 p. 100). L'insatisfaction la plus grande se manifestait à l'égard des parcs et des aires de jeu ainsi que des garderies, 14,2 p. 100 et 16,2 p. 100 des clients se déclarant insatisfaits respectivement dans ces domaines.

C'est à l'égard des installations et des services sur place que les personnes âgées expriment la plus grande satisfaction, 94 p. 100 d'entre elles se déclarant satisfaites ou très satisfaites de chacun des cinq types d'installations et de services disponibles sur place. L'insatisfaction la plus forte quant aux installations et aux services sur place relevée dans les ensembles familiaux concerne les parcs et les aires de jeu (21,7 p. 100) et les salles de réunion (18,2 p. 100).

b) Installations et services communautaires

La disponibilité et la qualité des installations et des services communautaires devaient être un facteur important dans le choix de l'emplacement de l'ensemble de logement public. Les directives du programme relevant de l'article 79 précisent que l'emplacement de tout ensemble existant et nouveau doit répondre aux besoins de la clientèle en ce qui concerne les services nécessaires. Au cours de l'étape d'élaboration prévue pour le programme relevant des articles 81 et 82, l'examen des ensembles

devait comporter l'évaluation des caractéristiques actuelles et futures de la collectivité locale afin de déterminer si l'endroit choisi était propice à la construction de l'ensemble projeté. L'un des facteurs importants était la qualité et la disponibilité, à l'extérieur de l'ensemble, d'installations et de services communautaires. Par conséquent, il fallait déterminer si les résidents avaient un accès convenable et facile aux services suivants : écoles, magasins, parcs, aires de jeu, espaces verts, emploi, santé, services sociaux et récréatifs, bibliothèques, églises et transport en commun.

Dans certains cas, cependant, la préoccupation relative à l'utilisation de terrains de valeur pour la construction de logements subventionnés a entraîné la construction de logements publics dans des zones suburbaines isolées, relativement éloignées des installations et services. Au fil des ans, les problèmes d'inaccessibilité se sont réglés à mesure que les zones suburbaines se développaient et que le milieu environnant se transformait en quartiers résidentiels bien structurés. Les données de l'enquête auprès des locataires nous permettent d'évaluer dans quelle mesure existent encore aujourd'hui des problèmes d'accessibilité.

Nous avons demandé aux clients de l'échantillon de nous indiquer s'ils disposaient de toute une série d'installations et de services dans le voisinage de leur logement. Le tableau 11.10 indique les réponses que nous avons obtenues à cette question. La liste que nous avons présentée comportait 15 types d'installations et de services pouvant être à la disposition des locataires. Sept étaient disponibles dans 90 p. 100 des cas. Les services qui étaient disponibles dans moins de 90 p. 100 des cas étaient les aires de jardinage (68,7 p. 100), les garderies (65,5 p. 100), les services sociaux de soutien (85,9 p. 100), les parcs et aires de jeu (87,5 p. 100), les écoles (88,2 p. 100), les installations à vocation sociale ou culturelle (89,7 p. 100), les installations récréatives (82,7 p. 100) et les divertissements (83,9 p. 100).

TABLEAU 11.10
DISPONIBILITÉ DES INSTALLATIONS ET SERVICES COMMUNAUTAIRES

INSTALLATION OU SERVICE	INSTALLATIONS OU SERVICES DISPONIBLES DANS LE VOISINAGE					
	ENSEMBLES FAMILIAUX		ENSEMBLES PERSONNES ÂGÉES		TOUS LES ENSEMBLES	
	%	(n)	%	(n)	%	(n)
Transport en commun	94,6	(969)	89,3	(1 135)	91,5	(2 315)
Épiceries	97,3	(1 015)	98,4	(1 212)	97,7	(2 437)
Autres magasins	97,9	(988)	95,2	(1 138)	96,3	(2 334)
Pharmacies	96,7	(1 007)	95,8	(1 191)	96,2	(2 410)
Banques	95,9	(990)	96,0	(1 159)	96,0	(2 359)
Services de santé	95,6	(967)	94,2	(1 130)	94,9	(2 307)
Services d'aide sociale	81,2	(671)	90,2	(824)	85,9	(1 643)
Lieu du culte	90,7	(838)	91,4	(1 015)	91,1	(2 007)
Installations socio-culturelles	87,7	(798)	91,6	(928)	89,7	(1 887)
Installations récréatives	89,9	(899)	73,9	(773)	82,7	(1 841)
Divertissements	84,3	(815)	84,0	(782)	83,9	(1 743)
Terrain(s) de jardinage	74,1	(816)	64,5	(787)	68,7	(1 771)
Parcs ou aires de jeu	95,7	(910)	76,6	(752)	87,5	(1 844)
Garderies	81,2	(664)	39,3	(463)	65,5	(1 246)
Écoles	97,6	(855)	71,0	(496)	88,2	(1 501)

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

Les clients sont en général très satisfaits des installations et services communautaires (tableau 11.11). Au moins 90 p. 100 nous ont indiqué qu'ils étaient satisfaits ou très satisfaits de 10 des 15 types d'installations ou de services énumérés. L'insatisfaction la plus prononcée s'exprimait à l'égard des aires de jardinage (24,4 p. 100), des parcs ou des aires de jeu (14,8 p. 100), des divertissements (14,3 p. 100), des installations récréatives (13,2 p. 100) et des services de garderie (11,6 p. 100).

De la même façon que dans le cas des installations et services sur place, les personnes âgées sont les plus satisfaites des installations et services communautaires (tableau 11.12). Plus de 90 p. 100 des personnes âgées sont satisfaites de 14 des 15 types d'installations et services mentionnés dans le questionnaire, la seule exception étant les épiceries (89,1 p. 100 se déclarant satisfaits ou très satisfaits dans ce cas).

TABLEAU 11.11
SATISFACTION DE LA CLIENTÈLE À L'ÉGARD DES INSTALLATIONS ET SERVICES COMMUNAUTAIRES

INSTALLATION OU SERVICE	INSATISFAITS	SATISFAITS	TRÈS SATISFAITS	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
Transport en commun	9,9	55,8	34,3	(2 116)
Épiceries	9,8	57,6	32,6	(2 388)
Autres magasins	10,4	61,4	28,2	(2 239)
Pharmacies	6,1	59,1	34,8	(2 318)
Banques	5,1	62,5	32,4	(2 291)
Services de santé	6,4	61,4	32,2	(2 210)
Services d'aide sociale	9,0	65,5	25,5	(1 380)
Lieu du culte	6,7	67,6	25,7	(1 874)
Installations socio-culturelles	9,8	67,1	23,1	(1 707)
Installations récréatives	13,2	64,5	22,3	(1 508)
Divertissements	14,3	65,4	20,3	(1 448)
Terrain(s) de jardinage	24,4	62,8	12,8	(1 179)
Parcs ou aires de jeu	14,8	65,0	20,2	(1 588)
Garderies	11,6	73,1	15,3	(809)
Écoles	5,8	64,1	30,1	(1 327)

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

Les familles clientes manifestent un degré d'insatisfaction plus élevé en ce qui concerne les activités offertes (aires de jardinage, divertissements, parcs et aires de jeu, installations de loisir, etc.). Mis à part ces domaines, le taux le plus élevé d'insatisfaction s'applique aux installations à vocation sociale et culturelle, aux services sociaux de soutien et aux garderies.

2. Problèmes de criminalité

L'un des objectifs implicites de tous les programmes de logement social est de faire en sorte que les occupants des ensembles aient la possibilité de vivre dans un milieu socialement acceptable. Cet objectif vaut autant pour le logement public. C'est ce que reconnaît explicitement l'énoncé d'objectifs du programme relevant des articles 81 et 82 en parlant de fournir des logements "convenables, sûrs et hygiéniques".

Depuis la mise en oeuvre du programme, certains ont craint que la concentration de problèmes sociaux dans les grands ensembles de logement public ne vienne compromettre la qualité de vie de leurs occupants, rendant cette forme d'habitation peu avantageuse et,

dans certains cas, peu sécuritaire. De récents rapports des médias concernant la criminalité dans les ensembles de logement social ont servi à renforcer cette perception.

TABLEAU 11.12
INSATISFACTION DE LA CLIENTÈLE À L'ÉGARD DES INSTALLATIONS ET SERVICES COMMUNAUTAIRES

INSTALLATION OU SERVICE	POURCENTAGE D'INSATISFAITS					
	ENSEMBLES FAMILIAUX		ENSEMBLES PERSONNES ÂGÉES		TOUS LES ENSEMBLES	
	%	(n)	%	(n)	%	(n)
Transport en commun	10,7	(886)	9,5	(1 028)	9,9	(2 116)
Épiceries	8,5	(996)	10,9	(1 190)	9,8	(2 388)
Autres magasins	10,8	(958)	9,8	(1 087)	10,4	(2 239)
Pharmacies	6,0	(969)	6,5	(1 145)	6,1	(2 318)
Banques	5,4	(962)	5,1	(1 126)	5,1	(2 291)
Services de santé	8,5	(934)	4,7	(1 076)	6,4	(2 210)
Services d'aide sociale	13,9	(545)	4,6	(708)	9,0	(1 380)
Lieu du culte	9,3	(774)	4,5	(958)	6,7	(1 874)
Installations socio-culturelles	15,5	(714)	5,3	(852)	9,8	(1 707)
Installations récréatives	15,8	(813)	8,3	(555)	13,2	(1 508)
Divertissements	18,2	(728)	9,2	(599)	14,3	(1 448)
Terrain(s) de jardinage	34,9	(586)	9,7	(479)	24,4	(1 179)
Parcs ou aires de jeu	18,1	(862)	9,2	(563)	14,8	(1 588)
Garderies	12,0	(545)	8,2	(174)	11,6	(809)
Écoles	7,3	(834)	2,7	(354)	5,8	(1 327)

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

On a déjà mentionné le fait que presque autant de locataires (25 p. 100) ont signalé une aggravation de la criminalité et du vandalisme qu'une amélioration (31 p. 100) dans ce domaine quand ils comparaient leur logement actuel au précédent. La sécurité en regard de la criminalité et du vandalisme était aussi l'aspect de la gestion entraînant la plus forte insatisfaction chez les locataires (26,2 p. 100). Ces problèmes sont particulièrement cruciaux dans les ensembles familiaux où les clients sont plus nombreux à faire état d'une aggravation que d'une amélioration, lorsqu'ils comparent les problèmes de criminalité et de vandalisme dans leur logement actuel par rapport à ce qu'ils étaient dans leur logement précédent, 41,9 p. 100 au moins n'étant pas satisfaits de la sécurité dans leur ensemble de logements.

Les données d'enquête nous confirment qu'occupants et gestionnaires d'ensembles considèrent la criminalité comme un important problème dans le logement public (tableau 11.13). Les crimes liés à la propriété (vandalisme et vol par exemple) semblent les problèmes les plus omniprésents, chacun d'eux étant considéré comme grave ou léger par près de la moitié des répondants. Les problèmes de trafic de drogue et d'agression étaient moins fréquemment évoqués, chacun d'eux ne l'étant que par juste un peu plus d'un quart des répondants. Il convient de noter à cet égard que, là où l'on voyait des problèmes de trafic de drogue, on était beaucoup plus susceptible de les juger importants, contrairement à ce que l'on observait pour les autres formes de criminalité, les problèmes étant dans ce cas plus souvent considérés légers que graves. Dans l'ensemble, un tiers des clients signalaient que l'un ou plusieurs de ces quatre types de crime étaient un problème grave dans leur ensemble de logements (tableau 11.14). Ce chiffre était considérablement plus élevé dans les ensembles familiaux (57,5 p. 100).

TABLEAU 11.13
GRAVITÉ DES PROBLÈMES DE CRIMINALITÉ
ÉVALUATION DES OCCUPANTS ET DES GESTIONNAIRES DES IMMEUBLES

PROBLÈME	PROBLÈME IMPORTANT	PROBLÈME PEU IMPORTANT	PROBLÈME INEXISTANT	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
ÉVALUATION DES OCCUPANTS				
Vandalisme	20,7	24,9	54,4	(2 225)
Vol de biens	15,1	27,6	57,3	(2 200)
Trafic de drogue	18,8	10,0	71,2	(1 714)
Agression	12,0	14,8	73,2	(1 993)
ÉVALUATION DES GESTIONNAIRES D'ENSEMBLE				
Vandalisme	13,1	37,7	49,2	(4 211)
Vol de biens	7,9	34,0	58,1	(4 138)
Trafic de drogues	12,6	12,6	74,8	(3 755)
Agression	6,5	19,3	74,2	(3 931)

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

L'évaluation faite par les gestionnaires d'ensembles de la fréquence des problèmes de criminalité correspond d'assez près à celle des occupants de logements publics. La principale différence entre le jugement de la clientèle et celui des gestionnaires réside dans le fait que ces derniers estimaient plus souvent que les occupants que les problèmes étaient peu importants. Cela n'a rien d'étonnant si l'on considère que la clientèle est mieux placée pour constater les actes criminels et en subit directement les effets. Ajoutons cependant que, comme la sécurité est l'élément de gestion des ensembles dont les

clients se sont dits le plus insatisfaits, il est possible que les gestionnaires aient sous-estimé les problèmes de criminalité dans les ensembles de logement public.

Les données de l'enquête nous indiquent que les problèmes de criminalité importants se concentrent dans certains ensembles du parc de logements publics (tableau 11.14). La fréquence des problèmes de criminalité signalés était beaucoup plus grande chez les occupants d'ensembles de logements familiaux que chez les occupants d'ensembles pour personnes âgées (proportion 20 fois plus élevée pour le trafic de drogue, 7 fois pour le vandalisme et pour l'agression, et 6 fois pour le vol). La criminalité paraît sévir tout particulièrement dans les ensembles des centres urbains d'au moins 100 000 habitants. La principale exception à cet égard est le phénomène de l'agression, qui est aussi fréquent dans les régions rurales et les petites villes de moins de 10 000 habitants que dans les villes plus grandes.

En ce qui concerne les différents types d'ensembles de logement public, ce sont les plus grands ensembles (100 logements ou plus) et les ensembles à vocation mixte (tels les grands ensembles familiaux ou les ensembles mixtes pour familles et personnes âgées) qui connaissent le plus de problèmes graves de criminalité. La proportion de personnes interrogées signalant de graves problèmes de vol de biens était la plus grande au Manitoba (22,5 p. 100) et au Nouveau-Brunswick (20,4 p. 100). C'est en Ontario (29,6 p. 100) et en Colombie-Britannique (26,2 p. 100) que l'on parlait le plus souvent de problèmes importants de vandalisme. Les occupants de logements publics de l'Ontario étaient ceux qui signalaient le plus fréquemment de graves problèmes de trafic de drogue (27,5 p. 100) et d'agression (15 p. 100).

À des fins de comparaison, on a demandé à un échantillon de la population d'évaluer la gravité des problèmes de criminalité dans le voisinage. Une comparaison entre l'ensemble des perceptions des résidents de logements sociaux sur ce sujet et de celles de la population en général nous amènerait à penser que les problèmes de criminalité dans les logements publics sont moins importants que dans la collectivité en général (tableau 11.15). Il faut cependant nuancer cette observation compte tenu de la forte proportion de personnes âgées dans les logements publics (la moitié de tous les ménages) et de la différence de champ de référence des réponses selon l'enquête.

Dans l'enquête sur le logement public, on a demandé aux sujets d'évaluer la gravité des problèmes de criminalité dans leur ensemble de logement. Par contre, le sondage Focus Canada a enregistré les perceptions de l'ensemble de la population dans le voisinage du logement. La définition étant moins précise, il peut en résulter un champ de référence plus étendu (comme le voisinage ou la collectivité), d'où la proportion potentiellement plus élevée des problèmes de criminalité signalés.

TABLEAU 11.14
ÉVALUATION PAR LES RÉSIDENTS DES PROBLÈMES IMPORTANTS DE CRIMINALITÉ
SELON CERTAINES CARACTÉRISTIQUES DES ENSEMBLES

CARACTÉRISTIQUES DES ENSEMBLES	POURCENTAGE DES RÉPONDANTS CONSIDÉRANT LE CRIME PARTICULIER COMME UN PROBLÈME IMPORTANT					
	VOL	VANDALISME	TRAFIC DE DROGUE	AGRESSION	UN OU PLUSIEURS TYPE(S) DE CRIME[1]	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
PROVINCE OU TERRITOIRE						
Terre-Neuve	3,9	15,0	13,3	3,5	24,4	(115)
Î.-P.-É.	4,1	2,7	2,5	0,5	6,8	(145)
Nouvelle-Écosse	14,2	13,6	17,8	11,6	21,3	(158)
Nouveau-Brunswick	20,4	18,6	21,3	12,1	36,1	(152)
Québec	13,8	13,5	9,6	9,3	24,4	(317)
Ontario	15,7	29,6	27,5	15,0	44,3	(434)
Manitoba	22,5	14,6	16,7	9,4	37,9	(98)
Saskatchewan	5,5	5,1	2,4	4,1	8,9	(125)
Alberta	14,4	12,9	8,8	4,5	23,8	(118)
Colombie-Britannique	16,5	26,2	21,7	10,5	47,8	(131)
Yukon	-	-	-	-	-	(13)
T.N.-O.	-	-	-	-	-	(24)
CLIENTÈLE						
Familles	24,5	34,7	36,0	20,5	57,5	(820)
Personnes âgées	4,0	4,8	1,8	2,9	8,9	(846)
Familles et personnes âgées	27,4	29,3	25,4	20,0	49,1	(155)
TAILLE DES COLLECTIVITÉS						
Moins de 2 500	7,9	4,1	2,9	11,2	17,4	(164)
2 500 à 9 999	6,7	9,7	12,7	12,9	20,4	(232)
10 000 à 29 999	7,6	6,5	4,7	4,7	15,2	(272)
30 000 à 99 999	9,7	12,7	8,5	3,2	21,1	(349)
100 000 à 499 999	20,7	36,5	29,9	17,7	53,6	(455)
500 000 et plus	22,1	24,5	29,7	15,5	45,8	(358)
TAILLE DES ENSEMBLES (LOGEMENTS)						
Moins de 10	11,2	1,3	2,5	10,6	14,2	(85)
10 à 49	7,2	9,5	7,7	8,7	17,9	(545)
50 à 99	13,1	10,5	7,7	6,8	23,4	(289)
100 à 199	17,3	31,1	23,1	12,4	46,0	(546)
200 et plus	24,9	32,5	40,6	20,2	57,0	(365)
TYPE D'ENSEMBLE						
Maisons individuelles, jumelées ou en rangée	21,0	23,4	24,6	15,5	42,6	(582)
Faible hauteur	5,8	7,6	3,9	3,8	11,0	(393)
Grande hauteur	10,8	22,1	13,7	10,6	34,1	(574)
Mixte (sans immeuble de grande hauteur)	20,7	23,7	31,1	12,2	54,4	(153)
Mixte (avec immeuble de grande hauteur)	32,4	38,8	57,8	30,7	68,7	(128)
TOTAL	15,1	20,7	18,8	12,0	35,1	(1 830)

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

NOTE : [1] Vol de biens, vandalisme, trafic de drogue ou agression.

TABLEAU 11.15
ÉVALUATION DES PROBLÈMES DE CRIMINALITÉ PAR LES OCCUPANTS DE LOGEMENT PUBLIC ET PAR LA POPULATION EN GÉNÉRAL

	POURCENTAGE DES CRIMES SIGNALÉS COMME UN PROBLÈME IMPORTANT							
	VANDALISME		VOL DE BIENS		AGRESSION		TRAFIC DE DROGUE	
RÉSIDENTS	%	(n)	%	(n)	%	(n)	%	(n)
LOGEMENT PUBLIC								
Tous les ensembles	20,7	(2225)	15,1	(2200)	12,0	(1993)	18,8	(1714)
Familles	34,7	(971)	24,5	(932)	20,5	(853)	36,0	(738)
Personnes âgées	4,8	(1049)	4,0	(1065)	2,9	(967)	1,8	(837)
GROUPES DE COMPARAISON								
Tous les ménages	28,6	(1966)	34,3	(1986)	19,6	(1946)	38,0	(1846)
Tous les locataires	35,1	(616)	40,2	(616)	28,4	(603)	49,5	(578)
Faible revenu[1]	36,1	(322)	39,2	(322)	25,0	(398)	49,4	(295)
Familles[2]	26,5	(794)	33,3	(802)	17,5	(786)	39,1	(753)
Personnes âgées[3]	28,3	(417)	37,8	(417)	20,6	(413)	37,5	(374)

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989. Les données pour les groupes de comparaison sont extraites du Bulletin Focus Canada, Environics Research Group Ltd., janvier 1989.

NOTE :
1 Ménages disposant d'un revenu annuel de moins de 15 000 $.
2 Ménages avec des enfants de moins de 18 ans vivant à la maison.
3 Répondants de 60 ans et plus.

Par comparaison avec la population en général des personnes âgées d'au moins 60 ans, le pourcentage de résidents d'ensembles pour personnes âgées pour qui la criminalité est un problème grave dans l'ensemble où ils habitent est relativement peu élevé. Dans la population en général, les personnes âgées étaient à peu près six fois plus nombreuses à signaler des cas de vandalisme et sept fois plus nombreuses à signaler des cas d'agression, que les résidents des ensembles de logement public. La différence entre les deux groupes était encore plus nette dans le cas des vols de biens (9 fois plus élevée) et de trafic de drogue (21 fois plus). Cette différence est probablement due, en partie, au champ de référence utilisé, selon que l'on considère les ensembles où ne vivent que des personnes âgées, ou bien les quadrilatères ou les quartiers, où la population est plus hétérogène. Il est vraisemblable également que les ensembles pour personnes âgées procurent à leurs locataires un sentiment de sécurité plus grand que ce n'est le cas dans la collectivité en général.

Les problèmes graves de vandalisme sont plus fréquents dans les ensembles familiaux que dans l'ensemble de la collectivité et chez les familles avec des enfants au foyer, mais ils se comparent avec ce que l'on connaît dans la population locataire

en général et chez les ménages à faible revenu. Ceci reflète en partie les caractéristiques architecturales du logement public et du parc privé des logements à louer qui offrent plus "d'occasions" aux vandales (collectifs d'habitation ayant plus d'aires publiques et semi-publiques comme les garages et les halls d'entrée, par exemple). La fréquence des problèmes d'agression et de trafic de drogue signalés comme étant graves par les résidents des ensembles familiaux se compare à celle que signalent les membres de la collectivité en général et les familles ayant des enfants au foyer, mais elle est inférieure à celle que l'on enregistre chez les locataires et les ménages à faible revenu. La fréquence des problèmes graves de vol dans les ensembles de logement public est inférieure à ce que l'on retrouve dans n'importe lequel des cinq groupes de comparaison dans la population en général. D'une manière générale, les problèmes de criminalité ne semblent pas une caractéristique du logement public en soi, mais plutôt le reflet de la dynamique de la criminalité dans la société en général (faibles revenus, grandes villes, etc.).

3. Relations avec la collectivité

Compte tenu de la stigmatisation et de l'isolement possibles des résidents du logement public, au sein de la collectivité en général, le programme relevant des articles 81 et 82 avait pour objectif de "fournir le genre d'habitation qui permette le mieux aux occupants de logements publics de s'intégrer à la collectivité". Par conséquent, l'une des priorités explicites de la phase de production, en vertu de l'article 81, était l'intégration de l'ensemble dans la collectivité locale. De nombreux facteurs étaient pris en considération à cet égard : compatibilité de l'emplacement de l'ensemble, de la taille et de la conception, des revenus générés, des installations communautaires requises et du zonage. Afin de surmonter les résistances locales, on comptait sur les mesures suivantes : limiter la taille de l'ensemble, éviter que la clientèle de base ne soit trop homogène, faire construire par l'entreprise privée des ensembles clés en main, s'attacher à la compatibilité de la conception et tenir des réunions publiques d'information. La taille, la conception, les spécifications et les installations devaient être adéquates et comparables aux ensembles construits par l'entreprise privée dans la collectivité d'accueil.

L'un des problèmes fondamentaux, mais dont les répercussions sont difficiles à mesurer, concerne le degré de succès de l'intégration des résidents du logement public dans la collectivité locale. On peut trouver plusieurs indicateurs de l'intégration communautaire dans l'enquête auprès des gestionnaires des ensembles de logement public. Les personnes interrogées dans le cadre de cette enquête ont fourni une évaluation de l'interaction sociale qui existe entre les résidents du logement public et la collectivité locale. Les résultats sont consignés dans le tableau 11.16.

TABLEAU 11.16
RELATIONS ENTRE LES RÉSIDENTS DES ENSEMBLES DE LOGEMENT PUBLIC ET LA COLLECTIVITÉ LOCALE
ÉVALUATION DES GESTIONNAIRES DES ENSEMBLES

INDICATEUR DES RELATIONS ENSEMBLE - COLLECTIVITÉ	ÉVALUATION DES GESTIONNAIRES DES ENSEMBLES (POURCENTAGE)			
	INEXACT	À PEU PRÈS JUSTE	TRÈS JUSTE	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
Les résidents de l'ensemble participent activement à la vie de la collectivité locale (notamment, écoles, clubs et services).	18,9	63,5	17,6	(3 752)
Les membres de la collectivité rencontrent et visitent librement et régulièrement les résidents de l'ensemble.	25,9	53,0	21,1	(3 716)
Les services communautaires et sociaux sont normalement à la disposition des résidents de l'ensemble.	3,3	50,6	46,1	(4 079)
Existence de barrières sociales importantes entre les résidents de l'ensemble et la collectivité locale.	58,9	32,0	9,1	(3 833)
Les résidents de l'ensemble ont beaucoup de difficulté à utiliser les services communautaires et sociaux fournis à l'extérieur de l'ensemble.	78,6	16,9	4,5	(3 851)
L'ensemble constitue une "collectivité" en soi qui a besoin de peu de services sociaux et n'en utilise que peu en dehors de ses limites.	77,0	19,5	3,4	(4 101)
Cet ensemble est dans une zone très éloignée de toute collectivité résidentielle.	94,5	3,7	1,8	(4 212)

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.
NOTE : Les réponses des gestionnaires sont pondérées en fonction de la taille de leur ensemble (nbre de logements).

Selon les gestionnaires des ensembles, la majorité des clients du parc participaient assez activement à la vie de la collectivité (63,5 p. 100) et les membres de la collectivité rencontraient et visitaient librement et régulièrement les résidents des logements publics. Les gestionnaires ont estimé que moins de un cinquième seulement de la clientèle du parc n'avait aucun contact avec la collectivité. Les gestionnaires du quart du parc ont signalé que les membres de la collectivité ne rencontraient ou ne visitaient pas librement et régulièrement les locataires des ensembles.

Dans quelques cas très rares seulement, les gestionnaires ont signalé que les résidents étaient manifestement isolés de la communauté, que ce soit parce que les services communautaires n'étaient pas régulièrement mis à leur disposition (3,3 p. 100) ou parce que d'importantes barrières sociales existaient entre eux et les membres de la collectivité (9,1 p. 100). Ce pouvait être également dû au fait que les résidents éprouvaient de sérieuses difficultés à utiliser les services sociaux et communautaires (4,5 p. 100), que la relative autosuffisance des ensembles décourageait toute interaction avec le reste de la collectivité (3,4 p. 100) ou, enfin, que les ensembles étaient isolés des collectivités résidentielles (1,8 p. 100).

Nous avons retenu quatre indicateurs de piètres relations entre les ensembles et la collectivité aux fins d'une analyse plus poussée (tableau 11.17). C'est dans les ensembles familiaux, les grands ensembles, les ensembles comprenant différents types d'immeubles et les ensembles construits dans les grandes villes que le manque d'intégration était le plus évident.

La fréquence des cas où les résidents ne participaient pas à la vie de la collectivité était la plus élevée dans les ensembles réunissant familles et personnes âgées (36,3 p. 100), les ensembles ayant différents types d'immeubles, en particulier ceux qui n'avaient pas d'immeuble de grande hauteur (40,2 p. 100), et les ensembles de moins de 10 logements. La fréquence des cas où les membres de la collectivité ne rencontraient ou ne visitaient pas librement et régulièrement les résidents des ensembles était la plus élevée dans les ensembles familiaux et les ensembles mixtes familles et personnes âgées, les ensembles avec différents types d'immeuble, les ensembles de 50 logements ou plus et les ensembles situés dans des municipalités de 10 000 habitants et plus. Les manifestations de l'existence de barrières sociales entre les résidents et la collectivité locale étaient surtout visibles dans les ensembles familiaux, les ensembles avec différents types d'immeubles, les ensembles de 200 logements et plus et les ensembles situés dans des centres urbains de 100 000 habitants et plus. De graves difficultés relatives à l'utilisation d'installations et de services communautaires n'ont été signalées que par un très petit nombre de gestionnaires des ensembles. La seule composante qui fasse exception à cet égard est constituée par les ensembles mixtes comptant un immeuble de grande hauteur.

TABLEAU 11.17

RELATIONS ENTRE LES OCCUPANTS DES ENSEMBLES ET LA COLLECTIVITÉ LOCALE - ÉVALUATION DES GESTIONNAIRES

CARACTÉRISTIQUES DE L'ENSEMBLE	LES RÉSIDENTS N'ONT PAS DE LIENS ÉTROITS AVEC LA COLLECTIVITÉ		LES RÉSIDENTS DE LA COLLECTIVITÉ NE RENCONTRENT/NE VISITENT PAS RÉGULIÈREMENT LES OCCUPANTS DES ENSEMBLES		IMPORTANTES BARRIÈRES SOCIALES ENTRE OCCUPANTS DES ENSEMBLES ET COLLECTIVITÉ LOCALE		LES RÉSIDENTS ONT BEAUCOUP DE DIFFICULTÉS À UTILISER LES SERVICES À L'EXTÉRIEUR DE L'ENSEMBLE	
	(%)	(n)	(%)	(n)	(%)	(n)	(%)	(n)
CLIENTÈLE								
Familles	21,6	(1 689)	37,9	(1 639)	15,9	(1 737)	5,7	(1 740)
Personnes âgées	15,2	(1 917)	15,8	(1 939)	3,7	(1 947)	3,5	(1 971)
Familles et pers. âgées	36,3	(138)	40,3	(130)	11,1	(142)	5,9	(132)
TYPE D'ENSEMBLES								
Maisons individuelles, jumelées ou en rangée	11,8	(1 741)	19,6	(1 734)	11,2	(1 764)	1,6	(1 800)
Faible hauteur	22,1	(1 270)	18,5	(1 264)	3,7	(1 295)	3,7	(1 309)
Grande hauteur	18,2	(416)	24,7	(400)	6,5	(427)	4,8	(418)
Mixte (sans immeuble de grande hauteur)	40,2	(73)	55,5	(79)	23,6	(81)	4,0	(78)
Mixte (avec immeuble de grande hauteur)	28,3	(39)	51,8	(36)	21,6	(44)	18,9	(38)
TAILLE DES ENSEMBLES								
Moins de 10 logements	7,5	(728)	5,8	(728)	2,9	(712)	1,3	(742)
10 à 49 logements	15,7	(2 156)	13,4	(2 161)	5,3	(2 232)	2,6	(2 256)
50 à 99 logements	25,1	(427)	29,6	(409)	7,3	(434)	2,1	(421)
100 à 199 logements	20,2	(289)	31,4	(269)	7,7	(301)	3,8	(281)
200 logements et plus	18,4	(133)	34,1	(132)	15,8	(139)	8,6	(137)
TAILLE DES COLLECTIVITÉS								
Moins de 2 500	12,4	(1 099)	5,4	(1 120)	4,6	(1 062)	3,4	(1 069)
2 500 à 9 999	17,0	(876)	9,5	(879)	4,7	(921)	1,8	(943)
10 000 à 29 999	21,6	(506)	21,3	(532)	6,3	(546)	4,7	(528)
30 000 à 99 999	20,1	(452)	22,0	(444)	6,6	(457)	1,3	(483)
100 000 à 499 999	17,7	(374)	37,9	(354)	10,6	(418)	5,9	(413)
500 000 et plus	21,9	(445)	32,3	(387)	13,5	(429)	6,2	(417)

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

NOTE : Les réponses des gestionnaires sont pondérées en fonction de la taille de leur ensemble (nbre de logements).

E. Logement public : mesure permanente ou provisoire?

Il faut également examiner l'aspect de l'évaluation qui porte sur les motifs initiaux de la création du programme de logement public. À l'origine, l'un de ses objectifs implicites était de procurer un hébergement de transition à des ménages qui reviendraient au logement privé quand leur revenu le leur permettrait. On peut se demander si cet objectif vaut encore, étant donné le caractère souvent persistant des besoins des ménages à faible revenu en matière d'aide au logement.

Pour l'étude de cette question, on a demandé aux répondants d'indiquer l'année de leur passage au secteur du logement public et de leur emménagement dans l'ensemble où ils se trouvent à l'heure actuelle, et puis dans le logement qu'ils occupaient au moment de l'enquête. On s'est fondé sur leurs réponses pour établir les durées d'occupation, que présente le tableau 11.18. Pour la majorité des ménages occupants, le logement public est un hébergement à moyen terme et à long terme. Un peu moins du cinquième des personnes interrogées (18,1 p. 100) étaient en logement public depuis moins de deux ans tandis que nettement plus de la moitié (60,3 p. 100) y étaient depuis au moins cinq ans. Un peu plus du quart (26,2 p. 100) déclaraient occuper un logement public depuis au moins 10 ans.

TABLEAU 11.18
DURÉE D'OCCUPATION DES LOCATAIRES DE LOGEMENTS PUBLICS

DURÉE D'OCCUPATION (ANNÉES)	LOGEMENT PUBLIC	MÊME ENSEMBLE DE LOGEMENTS	MÊME LOGEMENT
Moins de 2 ans	18,1	21,4	22,3
2 à 5 ans	21,6	24,4	25,9
5 à 10 ans	34,1	32,1	29,6
10 à 15 ans	15,4	15,1	16,1
15 à 20 ans	8,4	5,0	4,6
20 ans et plus	2,4	2,0	1,5
TOTAL	100,0	100,0	100,0
Taille de l'échantillon (n)	(1 993)	(1 768)	(2 232)

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

L'occupation de longue durée (10 ans et plus) semble la plus fréquente au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse (tableau 11.19) et l'occupation de courte durée (moins de 5 ans), en Alberta, en Saskatchewan et dans l'Île-du-Prince-Édouard. L'occupation de courte durée est légèrement plus fréquente chez les familles que chez les personnes âgées.

On a aussi demandé aux personnes interrogées si elles prévoyaient quitter un jour le secteur du logement public et, dans l'affirmative, à quel moment. Les réponses obtenues figurent au tableau 11.20. Les données nous indiquent que seuls 3,5 p. 100 des occupants de logements publics avaient l'intention de quitter le secteur d'ici un an. En fait, 17,7 p. 100 des occupants seulement manifestaient l'intention de partir un jour (sans précision de période). En revanche, une enquête récente sur les locataires en général fait voir que 36 p. 100 des personnes interrogées envisageaient de partir d'ici un an (Sondage Focus Canada, 1989, Environics Research Group, janvier 1989). Que l'on en juge par la durée d'occupation ou l'expression de l'intention de partir, la clientèle voit nettement dans le parc de logements publics un moyen d'hébergement à moyen terme ou à long terme et l'utilise dans cette optique.

TABLEAU 11.19
DURÉE DU SÉJOUR

	POURCENTAGE DES MÉNAGES CLIENTS PAR NOMBRE D'ANNÉES DANS UN LOGEMENT PUBLIC			
	MOINS DE 5 ANS	5 À 9 ANS	10 ANS ET PLUS	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
PROVINCE OU TERRITOIRE				
Terre-Neuve	40,8	29,0	30,2	(121)
Île-du-Prince-Édouard	55,4	28,9	15,7	(137)
Nouvelle-Écosse	33,0	32,3	34,7	(148)
Nouveau-Brunswick	44,2	19,7	36,1	(166)
Québec	31,5	41,0	27,5	(245)
Ontario	34,1	36,2	29,7	(505)
Manitoba	49,1	27,1	23,8	(107)
Saskatchewan	54,9	29,0	16,1	(158)
Alberta	62,1	29,6	8,3	(154)
Colombie-Britannique	42,9	30,8	26,3	(147)
Yukon	-	-	-	(21)
T.N.-O.	-	-	-	(24)
CLIENTÈLE				
Familles	44,9	28,7	26,4	(858)
Personnes âgées	34,6	39,7	25,7	(919)
Familles et personnes âgées	39,3	34,7	26,0	(149)
TOTAL	39,7	34,1	26,2	(1 933)

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.
NOTE : Insuffisance de cas à des fins d'analyse pour le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

TABLEAU 11.20
INTENTIONS DE DÉMÉNAGER

INTENTIONS DE DÉMÉNAGER	POURCENTAGE	POURCENTAGE DE CLIENTS AYANT L'INTENTION DE DÉMÉNAGER
N'ont pas l'intention de déménager	82,3	
Ont l'intention de déménager	17,7	
Ne savent pas quand	-	47,2
Moins d'un an	-	20,0
1 à 2 ans	-	12,7
2 à 5 ans	-	14,5
Plus de 5 ans	-	5,6
TOTAL	100,0	100,0
Taille de l'échantillon (n)	(2 463)	(436)

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

Dans le tableau 11.21, nous présentons des données plus détaillées sur les intentions de déménager des clients du logement public, par groupe client ainsi que par province et territoire. C'est en Alberta, en Colombie-Britannique, à Terre-Neuve et au Manitoba que l'on exprime le plus souvent l'intention de déménager. Les intentions de partir des résidents des ensembles familiaux sont huit fois plus élevées que chez les personnes âgées.

TABLEAU 11.21
POURCENTAGE DES MÉNAGES CLIENTS AYANT L'INTENTION DE DÉMÉNAGER PAR GROUPE DE CLIENTS ET PAR PROVINCE OU TERRITOIRE

	POURCENTAGE	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
PROVINCE OU TERRITOIRE		
Terre-Neuve	25,7	(142)
Île-du-Prince-Édouard	10,7	(189)
Nouvelle-Écosse	13,2	(194)
Nouveau-Brunswick	17,5	(207)
Québec	9,5	(414)
Ontario	16,8	(620)
Manitoba	25,0	(136)
Saskatchewan	14,8	(177)
Alberta	28,2	(164)
Colombie-Britannique	25,7	(177)
Yukon	-	(21)
Territoires du Nord-Ouest	-	(22)
CLIENTÈLE		
Familles	31,6	(1 020)
Personnes âgées	3,9	(1 231)
Familles et personnes âgées	29,8	(205)
TOTAL	17,7	(2 463)

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.
NOTE : Insuffisance de cas à des fins d'analyse pour le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

F. Sommaire

Dans cette partie de l'évaluation, nous avons étudié un grand nombre d'aspects relatifs au cadre social, notamment, les conditions de logement antérieures des clients du logement public, les raisons de leur venue dans ce secteur, la mesure dans laquelle les logements procurés dans le cadre du programme avaient amélioré leurs conditions de vie, le degré de satisfaction à l'égard du milieu environnant. Nous avons également étudié le degré de satisfaction quant à la disponibilité d'installations et de services adéquats (sur place ou à proximité), la fréquence des problèmes de criminalité, les relations entre les résidents et la collectivité locale et la mesure dans laquelle la clientèle du logement public y voyait un moyen d'hébergement à long terme et non pas un logement de transition.

La plupart des locataires de logements publics occupaient auparavant un logement locatif privé (45 p. 100) ou possédaient

leur logement (23,3 p. 100). Près du cinquième avaient quitté un autre ensemble ou un autre logement du même ensemble pour emménager dans leur logement actuel. Les loyers élevés étaient la raison la plus souvent citée (57 p. 100 des personnes interrogées) pour le passage au secteur du logement public. La deuxième raison en importance était celle de l'exiguïté du logement (44,4 p. 100). D'autres raisons souvent présentées étaient le piètre état du logement (35,4 p. 100) et le besoin de créer son propre ménage (33,9 p. 100). La majorité des clients obtenaient un logement dans les six mois suivant la présentation de leur demande (61,3 p. 100). Au total, 78 p. 100 des personnes interrogées ont indiqué avoir obtenu un logement dans l'année suivant la demande.

Quand on leur a demandé de comparer leur logement actuel à celui qu'elles occupaient auparavant, les personnes interrogées ont signalé une amélioration sur le plan des loyers (67,1 p. 100), de la taille du logement (64,3 p. 100), de l'état des lieux (56,6 p. 100) et de l'intimité ou de l'indépendance (53 p. 100). Ce sont des aspects qui se rattachent de près aux objectifs officiels du programme, qui vise à procurer des logements abordables de taille et de qualité convenables. Le programme a connu moins de succès sur le plan de la sécurité du logement. Dans leur comparaison, presque le quart des personnes interrogées ont dit que la situation avait détérioré en ce qui concerne la criminalité et le vandalisme, proportion légèrement inférieure au pourcentage de gens qui ont vu une amélioration (30,9 p. 100).

La plupart des clients sont satisfaits de leur logement et du voisinage en général. Seules 12,6 p. 100 des personnes interrogées se sont dites insatisfaites globalement de leur logement, comparativement à 23,2 p. 100 des répondants à une autre enquête portant sur l'ensemble des ménages locataires. Malgré leur satisfaction générale à l'égard du logement dans son ensemble, les personnes interrogées se sont dites plus insatisfaites de certains aspects de l'habitation et du milieu de vie. L'insatisfaction la plus nette avait pour cause la gestion des ensembles (19,4 p. 100). Parmi les aspects particuliers de cette gestion, la sécurité était l'élément qui suscitait une grande inquiétude (26,2 p. 100 se déclaraient insatisfaits de la gestion des ensembles dans ce domaine). Les occupants se sont dits tout aussi insatisfaits de la rapidité avec laquelle le personnel répondait à leurs demandes.

La majorité des résidents de logements publics ont accès aux installations et services importants sur place (services de santé, services sociaux de soutien, garderies, parcs et aires de jeu et salles de réunion). De façon générale, les ensembles pour personnes âgées semblent mieux desservis que les ensembles familiaux (sauf en ce qui concerne les services à vocation familiale comme les garderies, les parcs et les aires de jeu). Les clients manifestaient un haut degré de satisfaction à l'égard des installations et services quand ils étaient disponibles sur place. L'insatisfaction la plus forte à l'égard de ces

installations et services relevée dans les ensembles familiaux concerne les parcs et les aires de jeu (21,7 p. 100) et les salles de réunion (18,2 p. 100).

Les clients ont accès à la plupart des installations et services importants au sein de la collectivité avoisinante. Des 15 installations et services énumérés, sept étaient disponibles dans au moins 90 p. 100 des cas. Les clients étaient en général très satisfaits des installations et services communautaires. De la même façon que dans le cas des installations et services sur place, les personnes âgées sont plus satisfaites que les familles des installations et services communautaires.

Les locataires se préoccupent de plus en plus de la sécurité en raison de l'augmentation des problèmes de criminalité dans les ensembles de logement public. Près de la moitié des personnes interrogées ont signalé des problèmes de vandalisme et de vol de biens dans leur ensemble, tandis qu'un peu plus du quart indiquaient des problèmes d'agression et de trafic de drogue. Globalement, un tiers des clients et plus de la moitié des familles signalaient que l'un ou plusieurs de ces quatre types de crimes étaient un problème grave dans leur ensemble de logement. Les données de l'enquête indiquent que les plus graves problèmes de criminalité se concentrent surtout dans les ensembles familiaux et dans les ensembles situés dans des centres urbains d'au moins 100 000 habitants.

D'une manière générale, les problèmes de criminalité ne semblent pas être une caractéristique du logement public en soi, mais plutôt le reflet de la dynamique de la criminalité dans la société en général (faibles revenus, grandes villes, etc.). La fréquence des problèmes graves de vandalisme dans les ensembles familiaux (d'après les perceptions des occupants) se comparait généralement à celle qu'indiquaient globalement les ménages locataires et à faible revenu dans leur lieu de résidence, alors qu'elle était généralement inférieure dans le cas des problèmes graves de vol de biens, d'agression et de trafic de drogue. Les occupants des ensembles pour personnes âgées signalaient beaucoup moins de problèmes graves de criminalité que les personnes âgées dans la population en général.

Les gestionnaires des ensembles indiquent que, dans la majorité des cas, les résidents des ensembles participent à la vie de la collectivité locale et que les membres de la collectivité les rencontrent et les visitent librement et régulièrement. Ils n'ont signalé que quelques cas très rares où les résidents étaient manifestement isolés de la collectivité.

Pour la majorité des ménages clients, le logement public est une forme d'hébergement à moyen ou à long terme. Bien plus de la moitié des personnes interrogées (60,3 p. 100) ont déclaré qu'elles étaient en logement public depuis au moins cinq ans et plus du quart (26,2 p. 100), depuis au moins dix ans. Les intentions de déménager viennent confirmer à quel point les

clients considèrent le logement public comme une forme d'hébergement à moyen ou à long terme. Peu de personnes interrogées ont manifesté l'intention de déménager (17,7 p. 100), et encore moins savaient à quel moment (8,3 p. 100). Seulement 3,5 p. 100 ont indiqué leur intention de quitter le secteur du logement public d'ici un an, comparativement à 36 p. 100 des locataires dans la population en général.

XII INCIDENCE DE LA COLLECTIVITÉ SUR L'UTILISATION DU LOGEMENT PUBLIC

Dans les chapitres qui précèdent, nous avons examiné l'état du parc de logements publics et les modifications requises. Dans cette section, nous étudierons l'incidence de la collectivité sur l'utilisation de ce parc.

Deux grands changements de caractéristiques d'une collectivité peuvent causer une baisse de l'utilisation des ensembles. D'abord, le besoin de logements publics peut diminuer, ou un quartier peut devenir moins attrayant comme zone résidentielle. Les régions rurales sont celles qui s'exposent le plus à de tels changements, car leurs collectivités dépendent souvent d'une seule source d'emplois et reposent sur des bases démographiques. Les villes du secteur primaire en proie au marasme ou les régions agricoles sont deux exemples de collectivités vulnérables. Les ensembles de logement public ruraux ne permettent pas de réagir avec souplesse à des problèmes d'insuffisance des besoins, car il est difficile de transplanter les habitations construites en fonction de besoins restreints d'une région rurale dans une autre région rurale où ces besoins seront peut-être en progression, mais sans devenir vraiment importants. Le résultat probable est une sous-utilisation du parc et un abandon possible. Dans les régions urbaines, un bouleversement de l'économie ou du bassin démographique locaux, que Calgary a connu, par exemple, lors de l'effondrement du marché pétrolier intérieur, a pu diminuer les besoins, d'autres possibilités en matière d'habitation devenant plus faciles à exploiter.

En région urbaine, la population plus nombreuse et diversifiée assure habituellement une clientèle suffisante pour le logement public à long terme. Le besoin de logements peut exister, mais sans qu'il y ait nécessairement une demande pour certains logements. Les locataires peuvent juger qu'une collectivité se prête mal à l'habitation parce que les conditions locales laissent à désirer, qu'il s'agisse de densité de la circulation, de l'existence de bâtiments dangereux ou abandonnés, de pollution industrielle, de bruit excessif ou d'une criminalité débridée.

Dans ce chapitre, nous examinons les taux d'inoccupation à long terme à titre d'indicateur de sous-utilisation du logement public. Nous nous attacherons à des facteurs d'inoccupation comme la faiblesse des besoins et l'existence de conditions matérielles peu sûres ou dangereuses dans les ensembles et la région avoisinante.

A. Constatations

Les données obtenues de l'enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public indiquent qu'un peu plus de 6 p. 100 des logements du parc de logements publics ont été inoccupés pendant au moins un mois au cours de l'année précédant l'enquête. C'est la période qui a servi à définir le "taux d'inoccupation" à long terme. On a demandé aux gestionnaires des ensembles ayant enregistré des inoccupations de longue durée de préciser les facteurs qui ont contribué à cette situation. Leurs réponses sont présentées au tableau 12.1.

Dans près du tiers des ensembles où des logements ont été inoccupés à long terme, les gestionnaires indiquaient que le besoin de logements publics était faible (c'est-à-dire qu'il y avait peu de ménages nécessiteux inscrits sur les listes d'attente ou dans la collectivité environnante). L'état ou l'entretien des logements et des ensembles, ainsi que la taille et le type des logements disponibles étaient aussi des facteurs importants auxquels les gestionnaires attribuaient les inoccupations de longue durée. Ces deux conditions ont été citées comme des facteurs dans 24,8 et 21,5 p. 100 respectivement de tous les ensembles où l'on a relevé des logements inoccupés pendant plus d'un mois. Parmi les autres facteurs donnés par les gestionnaires d'ensembles, on notait l'absence d'installations ou de services (p. ex. magasins, installations récréatives, soins de santé) (9,9 p. 100 des ensembles), l'impossibilité pour les locataires d'emménager

TABLEAU 12.1
FACTEURS CONTRIBUANT À L'INOCCUPATION DE LONGUE DURÉE

FACTEURS	% DES ENSEMBLES OÙ DES LOGEMENTS ONT ÉTÉ INOCCUPÉS PENDANT PLUS D'UN MOIS
Peu de ménages nécessiteux dans les environs	32,4
État matériel, entretien des logements et des ensembles	24,8
Taille ou type des logements	21,5
Absence d'installations ou de services	9,9
Locataires pas encore prêts à emménager	9,4
Loyers trop élevés	5,3
Crime ou vandalisme	3,9

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

NOTE : Les logements inoccupés l'ont été pendant les douze mois qui ont précédé l'enquête.

immédiatement dans leur logement (c.-à-d. qu'ils devaient donner un avis de leurs intentions d'emménager au propriétaire) (9,4 p. 100 des ensembles), les loyers élevés (5,3 p. 100 des ensembles) et le crime et le vandalisme (3,9 p. 100 des ensembles).

Le tableau 12.2 présente des données plus détaillées sur les taux d'inoccupation et indique la mesure dans laquelle les gestionnaires d'ensembles ont vu dans la faiblesse des besoins un facteur d'inoccupation. Les taux d'inoccupation sont élevés dans les petites collectivités, et les régions rurales ont des taux d'inoccupation correspondant presque au double de la moyenne pour tous les ensembles. On observe également des taux plus élevés dans les ensembles de maisons individuelles, jumelées ou en rangée et dans les ensembles plus récents se trouvant plus souvent dans de petites villes ou en région rurale. Dans les provinces de l'Ouest, où une plus grande partie du parc se situe en secteur rural, les taux étaient plus du double de la moyenne pour tous les ensembles.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, pour 32,4 p. 100 des ensembles où des logements ont été inoccupés pendant plus d'un mois, les gestionnaires citaient la faiblesse de la demande de logements publics comme facteur important d'inoccupation. L'importance de ce facteur s'accroît au fur et à mesure que diminue la taille des collectivités. En région rurale notamment, le facteur de la faiblesse des besoins est jugé appréciable dans presque la moitié des ensembles. L'importance de ce facteur est aussi reconnue dans les petits ensembles et ceux qui ont été construits depuis 1975. C'est depuis le milieu des années 1970 qu'une grande partie du parc rural a vu le jour. Les besoins qui ont incité les gens à construire ces nouveaux ensembles ont changé rapidement ou ont été mal évalués au départ. On a le plus souvent évoqué la faiblesse des besoins comme facteur important de l'inoccupation de longue durée dans l'Île-du-Prince-Édouard (57,5 p. 100), en Saskatchewan (49,6 p. 100), en Alberta (43,1 p. 100) et en Nouvelle-Écosse (42,6 p. 100).

Le tableau 12.3 renseigne sur les conditions des collectivités susceptibles d'agir sur les taux d'inoccupation et présente en outre les taux moyens d'inoccupation pour les ensembles qui en subissent l'influence. Les taux sont particulièrement élevés là où les installations et les services de la collectivité sont peu satisfaisants ou aux endroits où l'on trouve des immeubles abandonnés ou dangereux à proximité. Dans les cas d'insuffisance des installations et des services locaux, le taux d'inoccupation est de 10 p. 100 (dépassant de plus de 50 p. 100 la moyenne pour tous les ensembles). Pour les ensembles situés dans un secteur où se trouvent des bâtiments abandonnés ou dangereux, le taux d'inoccupation est encore plus élevé (11,3 p. 100).

TABLEAU 12.2
TAUX D'INOCCUPATION SELON LES CARACTÉRISTIQUES DES ENSEMBLES

CARACTÉRISTIQUES DES ENSEMBLES	LOGEMENTS INOCCUPÉS DEPUIS AU MOINS UN MOIS		ENSEMBLES OÙ LE FAIBLE BESOIN CONTRIBUE À L'INOCCUPATION DE LONGUE DURÉE	
	%	Nbre	% DES ENSEMBLES COMPTANT DES LOGEMENTS INOCCUPÉS	Nbre DE LOGEMENTS INOCCUPÉS
PROGRAMME				
Article 79	8,2	3 383	39,1	1 357
Articles 81 et 82	6,1	10 031	30,2	2 538
PROVINCE OU TERRITOIRE				
Terre-Neuve	5,9	278	30,3	177
Î.-P.-É.	6,5	62	57,5	35
Nouvelle-Écosse	5,7	586	42,6	296
Nouveau-Brunswick	9,2	358	25,4	46
Québec	10,8	3 848	16,8	954
Ontario	2,2	2 125	26,7	317
Manitoba	13,1	1 678	35,0	503
Saskatchewan	13,2	1 631	49,6	886
Alberta	13,0	2 197	43,1	455
C.-B.	13,4	1 069	30,0	247
Yukon	4,7	12	35,3	7
T.N.-O.	4,7	157	17,7	30
CLIENTÈLE				
Familles	6,8	6 094	26,3	1 615
Personnes âgées	6,1	6 177	39,2	1 940
Familles et personnes âgées	8,9	1 168	17,5	293
ÂGE DES ENSEMBLES				
Avant 1964	2,8	247	9,2	-
1964 à1969	3,6	978	10,5	118
1970 à 1974	6,1	4 720	26,6	1 001
1975 à 1979	8,3	5 384	37,1	2 019
1980 à 1987	7,4	2 032	39,4	693
TYPE D'HABITATION (IMMEUBLE)				
Maison individuelle, jumelée ou en rangée	8,8	4 045	34,1	1 266
Faible hauteur	7,9	3 632	39,3	1 431
Grande hauteur	4,4	3 304	13,3	522
Mixte (sans immeuble de grande hauteur)	9,6	995	18,7	289
Mixte (avec immeuble de grande hauteur)	3,2	515	5,2	41
TAILLE DES ENSEMBLES (LOGEMENTS)				
Moins de 10	10,5	545	36,3	220
10 à 49	8,5	4 915	40,2	2 035
50 à 99	7,8	2 916	21,5	566
100 à 199	8,1	3 958	9,3	847
200 et plus	1,9	1 072	7,1	51
TAILLE DES COLLECTIVITÉS				
Collectivités rurales	11,9	2 150	46,7	1 036
2 500 à 9 999	8,8	1 951	40,6	977
10 000 à 29 999	5,9	1 216	28,2	347
30 000 à 99 999	7,8	2 446	17,3	501
100 000 à 499 999	4,1	2 415	2,5	123
500 000 et plus	6,0	3 275	27,9	658
TOTAL	6,5	13 370	32,4	3 851

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

NOTE : Les valeurs d'inoccupation visent le nombre de logements inoccupés pendant au moins un mois (et non pas le nombre total de mois d'inoccupation) pendant les douze mois précédant l'enquête et mesurent donc le taux d'inoccupation minimum.

TABLEAU 12.3
CONDITIONS DES COLLECTIVITÉS SUSCEPTIBLES D'INFLUENCER LES TAUX D'INOCCUPATION

CONDITIONS DANS LA COLLECTIVITÉ	Nbre D'ENSEMBLES	%	TAUX MOYEN D'INOCCUPATION
Insuffisance des installations et des services	423	8,8	10,0
Circulation dense dans un secteur résidentiel	749	15,6	5,3
Autoroute à proximité d'ensembles	158	3,3	5,9
Voies et traverses de chemin de fer et cours de triage	154	3,2	6,7
Terrains dangereux à proximité des ensembles	115	2,4	5,1
Bâtiments abandonnés ou dangereux	34	0,7	11,3
Pollution industrielle à proximité des ensembles	86	1,8	7,1
TAUX D'INOCCUPATION - PARC D'ENSEMBLES			6,5

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.
NOTE : Les taux d'inoccupation s'appliquent aux logements inoccupés pendant au moins un mois au cours des douze mois précédant l'enquête.

D'autres facteurs comme la densité de la circulation, l'existence de voies et de traverses de chemin de fer et de cours de triage ferroviaires, le danger de certains terrains et la pollution industrielle ne semblent pas influer sur les taux d'inoccupation.

B. Sommaire

Dans ce chapitre, nous avons indiqué qu'une partie du parc de logements publics était sous-utilisée. Plus de 6 p. 100 des logements ont été inoccupés au moins un mois pendant l'année qui a précédé l'enquête. Le faible besoin a été relevé comme facteur contribuant à cet état de fait pour le tiers des ensembles ayant enregistré des inoccupations de longue durée. L'état matériel et l'entretien des logements et des ensembles, ainsi que la taille et le type des logements disponibles sont aussi des facteurs considérés importants par les gestionnaires d'ensembles.

La fréquence des inoccupations de longue durée est plus élevée dans les régions rurales, et la sous-utilisation de ce parc est surtout causée par la faiblesse des besoins de logements publics. Plus de 45 p. 100 des gestionnaires d'ensembles ruraux où des logements ont été inoccupés plus d'un mois croyaient que la faiblesse des besoins expliquait cette inoccupation.

On observe des taux d'inoccupation plus élevés que la moyenne dans les ensembles situés dans des collectivités où les installations et les services sont jugés insatisfaisants (10 p. 100) ou dans les endroits où se trouvent des bâtiments abandonnés ou dangereux à peu de distance de ces ensembles (11,3 p. 100).

XIII RENDEMENT DE GESTION AU NIVEAU DES ENSEMBLES

Le présent chapitre entreprend l'analyse du rendement de la gestion du parc de logements publics en examinant les pratiques de gestion au niveau des ensembles. Le chapitre suivant traitera du rendement de la gestion du point de vue de l'aide accordée par les provinces et les territoires aux offices municipaux d'habitation et aux équipes de gestion de chaque ensemble. Les chapitres XIII et XIV présentent la réponse à la question d'évaluation portant sur le rendement de la gestion.

La première section du présent chapitre étudie les effectifs disponibles au niveau des ensembles pour la gestion du parc. Nous étudions le nombre de logements et d'ensembles par gestionnaire, l'existence de bureaux sur les lieux et les problèmes que pose le temps de déplacement aux gestionnaires des ensembles, le nombre d'heures-employés par 100 logements et enfin, le niveau d'expérience et d'agrément des gestionnaires d'ensemble.

La seconde section étudie la gestion de l'état matériel du parc au niveau des ensembles. Nous examinons la fréquence du report des travaux d'entretien et de modernisation et d'amélioration (M-A) de même que les raisons qui motivent ces reports. Nous étudions également la façon d'établir les priorités des travaux d'entretien et de M-A, puis nous comparons les cotes de l'état matériel données par les gestionnaires des ensembles à celles des inspecteurs de la SCHL.

La troisième section étudie la gestion du temps de préparation des logements. Quant à la dernière section, nous y étudions les attitudes des gestionnaires d'ensembles envers la participation des locataires, la satisfaction des locataires par rapport à leur participation à la gestion des organismes de logements publics, et enfin, l'ampleur de la participation des locataires à la gestion.

A. Les effectifs au niveau des ensembles

1. Les gestionnaires d'ensembles : ensembles et logements administrés

Les ensembles de logement public sont d'ordinaire administrés par un gestionnaire. Cette personne peut être l'employée d'un office municipal d'habitation ou peut travailler directement pour la province; elle peut être à temps complet, à temps partiel ou à contrat; elle peut travailler sur les lieux, dans la région ou dans un bureau provincial centralisé; elle peut gérer uniquement des logements publics ou aussi d'autres logements sociaux. Les différences entre les gestionnaires d'ensembles découlent des

différences quant à la nature du parc de logements publics dans les diverses régions du pays, des divers styles de gestion et, enfin, de la diversité des structures de gestion.

Le tableau 13.1 présente des estimations de la taille du parc de logements publics et sociaux, d'après le nombre d'ensembles et de logements gérés par chaque gestionnaire d'ensembles. La majorité des gestionnaires s'occupent d'un petit portefeuille, 65 p. 100 d'entre eux étant chargés de portefeuilles de moins de 100 logements. Le quart des gestionnaires d'ensembles ont un portefeuille qui s'établit entre 100 et 499 logements publics et sociaux. Enfin, un peu moins de 10 p. 100 des gestionnaires sont chargés de 500 logements ou plus.

Le tableau 13.1 estime également le pourcentage de l'ensemble du parc de logements publics géré par des gestionnaires s'occupant d'un portefeuille de diverses tailles. On peut constater que moins du quart des gestionnaires d'ensembles, qui ont d'importants parcs de logements publics et sociaux, gèrent plus des trois quarts de l'ensemble des logements publics.

TABLEAU 13.1
ESTIMATIONS DE LA TAILLE DU PARC DE LOGEMENT PUBLIC ET SOCIAL PAR GESTIONNAIRE D'ENSEMBLE
(TAILLE DE L'ÉCHANTILLON D'ENSEMBLES : n=4162, N-4614)

NOMBRE DE LOGEMENTS (LOGEMENT PUBLIC ET SOCIAL)	% DES GESTIONNAIRES D'ENSEMBLES	% DU TOTAL DES LOGEMENTS PUBLICS
Moins de 10	9,6	0,6
10 à 49	41,3	6,7
50 à 99	14,3	5,0
100 à 199	11,6	9,4
200 à 499	13,7	27,3
500 à 999	7,6	32,5
1 000 ou plus	1,9	18,5
TOTAL	100,0	100,0

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

Le tableau 13.2 présente des estimations du nombre moyen de logements et d'ensembles, tant pour le logement public que pour les autres formes de logement social, gérés par les gestionnaires d'ensembles. Le nombre moyen de logements est plus grand dans les grands centres urbains où les ensembles sont plus considérables et où les offices municipaux d'habitation gèrent un plus grand nombre de logements et d'ensembles.

TABLEAU 13.2
ESTIMATIONS DU NOMBRE D'ENSEMBLES ET DE LOGEMENTS GÉRÉS PAR LES GESTIONNAIRES D'ENSEMBLES (LOGEMENT PUBLIC ET AUTRES FORMES DE LOGEMENT SOCIAL)

CARACTÉRISTIQUES DES ENSEMBLES	NOMBRE MOYEN DE LOGEMENTS PAR GESTIONNAIRE	NOMBRE MOYEN D'ENSEMBLES PAR GESTIONNAIRE
PROGRAMME		
Article 79	120,8	4,5
Articles 81 et 82	178,9	3,8
PROVINCE OU TERRITOIRE		
Terre-Neuve	314,3	10,1
Île-du-Prince-Édouard	83,9	8,6
Nouvelle-Écosse	245,4	10,8
Nouveau-Brunswick	162,9	4,9
Québec	120,2	2,7
Ontario	484,0	6,7
Manitoba	108,1	3,1
Saskatchewan	58,5	2,7
Alberta	58,5	1,9
Colombie-Britannique	278,5	3,8
Yukon	42,6	7,0
Territoires du Nord-Ouest	95,4	5,7
CLIENTÈLE		
Familles	229,4	6,1
Personnes âgées	122,0	3,1
Familles et personnes âgées	183,9	3,9
ÂGE DES ENSEMBLES		
Avant 1964	564,1	7,7
1964 à 1969	501,8	6,1
1970 à 1974	235,1	4,9
1975 à 1979	129,3	3,7
1980 à 1987	91,9	3,3
TYPE D'HABITATION (IMMEUBLE)		
Maisons individuelles, jumelées ou en rangée	124,5	4,7
Faible hauteur	112,9	3,5
Grande hauteur	340,6	3,1
Mixte (sans immeuble de grande hauteur)	204,7	3,5
Mixte (avec immeuble de grande hauteur)	920,0	6,7
TAILLE DES ENSEMBLES (LOGEMENTS)		
Moins de 10	81,0	4,1
10 à 49	114,4	4,1
50 à 99	276,6	4,7
100 à 199	342,2	3,6
200 et plus	522,5	2,4
TAILLE DES COLLECTIVITÉS		
Collectivités rurales	49,8	2,7
2 500 à 9 999	98,0	4,4
10 000 à 29 000	191,2	6,5
30 000 à 99 999	392,7	7,4
100 000 à 499 999	552,6	5,2
500 000 ou plus	329,4	3,4
TOTAL	162,3	4,0
Taille de l'échantillon (n)	(4 162)	(4 027)

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

NOTE : À l'exception des données présentées au palier national ou provincial, les gestionnaires peuvent gérer des ensembles appartenant à plus d'une catégorie des caractéristiques étudiées. Par exemple, un même gestionnaire peut administrer des ensembles appartenant à divers groupes d'âge. C'est pourquoi les données présentées dans ce tableau reflètent le nombre moyen de tous les logements et ensembles pour les gestionnaires qui administrent au moins un ensemble dans la catégorie en cause.

En même temps, les gestionnaires d'ensembles destinés aux familles et d'ensembles anciens, où la fréquence du mauvais état des lieux est élevée, ont également des parcs plus considérables à administrer.

2. Bureau sur place et temps de déplacement

On peut supposer que l'existence de bureaux sur place favorise pour les locataires l'accès au personnel de l'ensemble. Ceci devrait améliorer la fréquence des visites d'entretien et de réparation aux logements et contribuer à des relations plus positives entre le personnel et les locataires. Toutefois, l'analyse globale au palier national n'a pas dégagé de rapport entre l'existence de bureaux sur place et la satisfaction des locataires.

De nombreux facteurs influencent la présence d'un bureau sur les lieux, notamment la taille et le type de construction de l'ensemble, la taille de la localité et la centralisation ou la décentralisation de la structure de gestion par la province ou le territoire.

Le tableau 13.3 présente la fréquence des ensembles qui comptent des bureaux sur place. Dans l'ensemble, cette fréquence est faible, un peu moins de 20 p. 100. La fréquence des bureaux sur place dans les ensembles de logement public varie considérablement d'une région à l'autre du pays. Le pourcentage d'ensembles qui comptent des bureaux sur place est le plus faible dans les provinces de l'Atlantique où il existe une structure centralisée de gestion dans trois provinces pour la totalité ou une partie du parc de logements publics. D'autre part, plus de la moitié des ensembles de Colombie-Britannique, malgré une structure centralisée de gestion, du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest comptent des bureaux sur place.[1]

Comme on pouvait s'y attendre, la fréquence des bureaux sur place augmente dans le cas des grands ensembles et des types de construction plus complexes liés aux grands ensembles. Les bureaux sur place sont également plus communs dans les grands centres urbains dont la population atteint ou dépasse 100 000 habitants, où sont d'ordinaire situés les grands ensembles.

Bien que la fréquence des bureaux sur place soit semblable pour les familles et les personnes âgées, elle augmente dans le cas des ensembles récents. Il est difficile de savoir si cette augmentation peut être attribuable au fait qu'on s'est rendu compte des avantages que présentent les bureaux sur place ou à la

---

[1] Les bureaux situés dans les localités de moins de 2 500 habitants sont considérés comme des bureaux sur place, ce qui peut expliquer le fort pourcentage d'ensembles comptant des bureaux sur place dans les deux territoires.

nature des éléments les plus récents du parc. Quoi qu'il en soit, la fréquence des ensembles qui comptent des bureaux sur place demeure inférieure à 25 p. 100, même pour les ensembles les plus récents.

Le temps de déplacement pour se rendre aux ensembles de logement public et en revenir peut constituer un problème pour le travail du gestionnaire d'ensembles. Bon nombre de facteurs tels le nombre d'ensembles administrés, leur répartition géographique, le niveau de responsabilité du gestionnaire et la structure de gestion peuvent influencer la question de savoir si le temps de déplacement constitue un problème pour les gestionnaires d'ensembles.

Le tableau 13.3 nous indique aussi où les gestionnaires d'ensembles ont l'impression que le temps de déplacement constitue une difficulté. Dans l'ensemble, le temps de déplacement est indiqué comme un problème pour un peu plus de 20 p. 100 des ensembles de logement public. Fait intéressant, les problèmes dus au temps de déplacement semblent se concentrer dans l'Est du Canada, tandis que, à l'exception de la Colombie-Britannique, le temps de déplacement ne constitue pas un problème important dans les territoires et les provinces à l'ouest de l'Ontario.

On trouvera une analyse plus détaillée au tableau 13.4 qui présente le rapport entre les difficultés que pose le temps de déplacement et le nombre d'ensembles relevant du même gestionnaire. Le tableau 13.4 montre clairement que les gestionnaires connaissent davantage de problèmes en raison du temps de déplacement à mesure qu'augmente la taille de leur portefeuille. Près de 30 p. 100 des gestionnaires qui administrent plus de cinq ensembles connaissent des difficultés de déplacement. En termes absolus, toutefois, le temps de déplacement ne représente pas un problème important, moins de 11 p. 100 des gestionnaires d'ensembles chargés d'un peu plus de 20 p. 100 du parc, signalant des difficultés à cet égard.

TABLEAU 13.3
GESTIONNAIRES D'ENSEMBLES AYANT UN BUREAU SUR PLACE ET SIGNALANT QUE LES TEMPS DE DÉPLACEMENT POSENT UN PROBLÈME

CARACTÉRISTIQUES DES ENSEMBLES	BUREAU SUR PLACE %	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)	TEMPS DE DÉPLACEMENT POSANT UN PROBLÈME %	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
PROGRAMME				
Article 79	15,2	(1 299)	9,9	(1 294)
Articles 81 et 82	21,8	(2 999)	27,4	(2 951)
PROVINCE OU TERRITOIRE				
Terre-Neuve	1,8	(161)	19,2	(159)
Île-du-Prince-Édouard	0,0	(89)	27,3	(88)
Nouvelle-Écosse	7,6	(465)	13,8	(465)
Nouveau-Brunswick	3,2	(124)	25,1	(125)
Québec	21,1	(569)	38,6	(535)
Ontario	12,5	(1 242)	43,7	(1 237)
Manitoba	27,4	(301)	0,7	(294)
Saskatchewan	10,3	(523)	2,9	(521)
Alberta	29,0	(485)	2,3	(484)
Colombie-Britannique	56,6	(90)	19,6	(90)
Yukon	52,5	(12)	0,0	(13)
Territoires du Nord-Ouest	63,3	(237)	6,9	(234)
CLIENTÈLE				
Familles	18,6	(2 010)	19,6	(1 997)
Personnes âgées	20,4	(2 108)	24,7	(2 068)
Familles et personnes âgées	25,2	(172)	22,5	(172)
ÂGE DES ENSEMBLES				
Avant 1964	14,0	(77)	25,5	(77)
1964 à 1969	14,2	(343)	30,5	(341)
1970 à 1974	15,7	(1 192)	27,1	(1 186)
1975 à 1979	21,1	(1 615)	23,5	(1 586)
1980 à 1987	24,3	(1 071)	11,7	(1 055)
TYPE D'HABITATION (IMMEUBLE)				
Maisons individuelles, jumelées ou en rangée	15,0	(2 005)	16,0	(1 992)
Faible hauteur	18,0	(1 432)	31,3	(1 399)
Grande hauteur	42,1	(468)	23,4	(462)
Mixte (sans immeuble de grande hauteur)	35,6	(102)	19,6	(102)
Mixte (avec immeuble de grande hauteur)	34,5	(51)	39,0	(51)
TAILLE DES ENSEMBLES (LOGEMENTS)				
Moins de 10	18,4	(811)	14,2	(806)
10 à 49	13,8	(2 489)	24,6	(2 452)
50 à 99	25,3	(501)	24,1	(495)
100 à 199	36,0	(330)	25,3	(326)
200 et plus	68,5	(148)	13,2	(147)
TAILLE DES COLLECTIVITÉS				
Collectivités rurales	24,6	(1 193)	16,7	(1 170)
2 500 à 9 999	13,8	(998)	26,6	(986)
10 000 à 29 000	11,9	(593)	30,9	(584)
30 000 à 99 999	10,1	(528)	22,7	(526)
100 000 à 499 999	26,3	(451)	16,6	(447)
500 000 ou plus	31,8	(535)	21,2	(532)
TOTAL	19,8	(4 298)	22,1	(4 245)

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

NOTE : Les bureaux situés dans des localités de moins de 2 500 habitants sont considérés comme des bureaux sur place.

TABLEAU 13.4
ESTIMATION DES PROBLÈMES DE DÉPLACEMENT SELON LE NOMBRE D'ENSEMBLES QUE COMPORTE LE PARC DU GESTIONNAIRE
(TAILLE DE L'ÉCHANTILLON D'ENSEMBLES : n=3974; N=4330)

NOMBRE D'ENSEMBLES PAR GESTIONNAIRE	DÉPLACEMENT POSANT UN PROBLÈME Nbre DE GEST.	%	PAS DE PROBLÈME Nbre DE GEST.	%	NOMBRE TOTAL DE GEST.	%
1 à 2	40	5,5	691	94,5	731	100,0
3 à 5	20	9,3	194	90,7	214	100,0
6 à 10	28	21,3	103	77,6	131	100,0
11 à 15	17	35,1	31	64,9	48	100,0
16 à 25	15	41,0	21	59,0	36	100,0
26 ou plus	7	31,6	14	68,4	21	100,0
TOTAL	127	10,7	1 055	89,3	1 182	100,0

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

3. Heures-employés par 100 logements

On peut aussi mesurer le niveau des ressources attribuées à la gestion des ensembles d'après le nombre d'heures-personnes disponibles par 100 logements par semaine. Le tableau 13.5 présente le nombre d'heures-personnes par 100 logements par semaine tant pour les gestionnaires d'ensembles que pour les autres employés. Ce tableau révèle que le niveau des effectifs diminue régulièrement dans le cas des ensembles anciens. Le Nouveau-Brunswick, l'Ontario et la Colombie-Britannique, trois provinces où le parc de logements publics est ancien, présentent également le nombre le plus faible d'heures-personnes par 100 logements de tout le pays. Ce fait peut être attribué en partie à la diminution de la taille des ensembles avec les années. Le nombre d'heures-personnes par 100 logements diminue également régulièrement à mesure qu'augmente la taille de l'ensemble. En même temps, les ensembles de grande hauteur et les ensembles qui présentent divers types de construction, la plupart du temps de grands ensembles, présentent également le nombre le plus faible d'heures-personnes par 100 logements. Bien qu'il puisse y avoir des économies d'échelle liées à la gestion de grands ensembles et d'ensembles de grande hauteur, il est douteux que les économies soient suffisantes pour expliquer pleinement des effectifs d'environ la moitié de la taille de ceux des petits ensembles et des ensembles composés de maisons individuelles, jumelées et en rangée.

TABLEAU 13.5
NOMBRE HEBDOMADAIRE D'HEURES-PERSONNES POUR 100 LOGEMENTS

CARACTÉRISTIQUES DES ENSEMBLES	NOMBRE HEBDOMADAIRE TOTAL D'HEURES-PERSONNES POUR 100 LOGEMENTS	NOMBRE HEBDOMADAIRE D'HEURES DES GESTIONNAIRES D'ENSEMBLES POUR 100 LOGEMENTS	NOMBRE HEBDOMADAIRE D'HEURES DES AUTRES MEMBRES DU PERSONNEL POUR 100 LOGEMENTS	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
PROGRAMME				
Article 79	113,4	54,6	59,8	(1 078)
Articles 81 et 82	106,6	54,8	51,8	(2 462)
PROVINCE OU TERRITOIRE				
Terre-Neuve	103,6	29,8	73,8	(155)
Île-du-Prince-Édouard	122,0	61,3	60,7	(89)
Nouvelle-Écosse	111,5	55,6	55,9	(338)
Nouveau-Brunswick	88,7	28,2	60,5	(105)
Québec	122,5	63,8	58,7	(493)
Ontario	76,7	36,6	40,1	(1 017)
Manitoba	99,6	54,7	44,9	(248)
Saskatchewan	136,5	72,8	63,7	(448)
Alberta	136,4	74,6	61,8	(386)
Colombie-Britannique	73,5	23,3	50,2	(83)
Yukon	-	-	-	-
Territoires du Nord-Ouest	-	-	-	-
CLIENTÈLE				
Familles	117,7	62,5	55,2	(1 547)
Personnes âgées	101,9	48,2	55,2	(1 840)
Familles et personnes âgées	94,0	51,5	42,5	(147)
ÂGE DES ENSEMBLES				
Avant 1964	47,9	17,7	30,2	(65)
1964 à 1969	70,5	32,4	38,1	(283)
1970 à 1974	90,6	43,5	47,1	(960)
1975 à 1979	111,6	56,5	55,1	(1 364)
1980 à 1987	140,0	73,8	66,2	(868)
TYPE D'HABITATION (IMMEUBLE)				
Maisons individuelles, jumelées ou en rangée	127,6	70,5	47,1	(1 578)
Faible hauteur	111,2	51,5	59,7	(1 249)
Grande hauteur	52,9	16,8	36,0	(399)
Mixte (sans immeuble de grande hauteur)	63,5	28,2	35,3	(90)
Mixte (avec immeuble de grande hauteur)	53,5	16,1	37,4	(43)
TAILLE DES ENSEMBLES (LOGEMENTS)				
Moins de 10	193,0	107,8	85,2	(625)
10 à 49	104,2	53,1	51,1	(2 069)
50 à 99	62,8	22,4	40,4	(421)
100 à 199	49,6	15,4	34,2	(295)
200 et plus	40,4	9,5	30,9	(130)
TAILLE DES COLLECTIVITÉS				
Collectivités rurales	140,7	76,7	64,0	(1 021)
2 500 à 9 999	128,6	72,2	56,4	(834)
10 000 à 29 000	86,0	37,0	49,0	(456)
30 000 à 99 999	73,5	24,5	49,0	(393)
100 000 à 499 999	53,5	19,0	34,5	(399)
500 000 ou plus	97,1	45,2	51,9	(437)
TOTAL	108,6	54,7	53,9	(3 540)

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

4. Expérience et accréditation des gestionnaires d'ensembles

L'expérience et la formation des gestionnaires d'ensembles sont des caractéristiques importantes qui contribuent à une bonne gestion au niveau de l'ensemble. Les tableaux 13.6 et 13.7 présentent les données sur le nombre moyen d'années à ce poste, le nombre moyen d'années en gestion immobilière et le pourcentage des gestionnaires qui ont obtenu ou sont en voie d'obtenir un titre de compétence (IREM, IHM ou CPM).[1]

Le tableau 13.6 indique les années d'expérience en gestion d'ensembles. En moyenne, les gestionnaires d'ensembles comptent 6,1 ans d'expérience dans leur poste actuel et 1,3 an dans d'autres secteurs de gestion du logement public, chiffres qui révèlent la richesse de leur expérience.

TABLEAU 13.6
EXPÉRIENCE DE LA GESTION D'ENSEMBLES DE LOGEMENT PUBLIC

	MOYENNE	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
Années en gestion d'ensembles	6,1	(4 011)
Années dans un autre secteur de gestion du logement public	1,3	-
Nombre total d'années en gestion du logement public	7,4	(3 936)

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

Comme le montre le tableau 13.7, près des trois quarts des gestionnaires d'ensembles n'ont aucune expérience de la gestion immobilière à l'extérieur du secteur du logement public. La plupart des gestionnaires d'ensembles sont donc issus du programme.

---

[1] Titre CPM ou autre titre de compétence ou agrément reçu de l'Institute of Housing Management (IHM) ou de l'Institute of Real Estate Management (IREM).

TABLEAU 13.7
ANNÉES EN GESTION IMMOBILIÈRE EN DEHORS DU SECTEUR DU LOGEMENT PUBLIC
(TAILLE DE L'ÉCHANTILLON D'ENSEMBLES : n=3692; N=4074)

NOMBRE D'ANNÉES	POURCENTAGE DE GESTIONNAIRES
Aucune	72,3
1 à 5	10,4
Plus de 5	17,3
TOTAL	100,0

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

Le tableau 13.8 présente des renseignements sur le niveau d'expérience et les titres professionnels des gestionnaires d'ensembles d'après les principales caractéristiques des ensembles. Dans l'ensemble, il n'y a pas beaucoup de différence quant au nombre d'années d'expérience à ce poste selon les diverses caractéristiques du parc de logements publics.

En moyenne, les gestionnaires chargés d'ensembles anciens ont plus d'expérience de gestion du logement public, comme il fallait s'y attendre. Si l'on s'arrête au nombre total d'années d'expérience de la gestion immobilière, la différence disparaît sauf dans le cas des gestionnaires des ensembles les plus récents.

Les gestionnaires des grands ensembles et des ensembles comprenant des immeubles de grande hauteur ou divers types de construction ont plus d'expérience de la gestion du logement public. Ceci peut être dû en partie à l'âge moyen plus élevé de ces ensembles, mais aussi à des exigences plus élevées en matière d'expérience de gestion du logement public. Toutefois, ces différences disparaissent presque de nouveau si l'on considère le nombre total d'années d'expérience de la gestion immobilière.

Il existe des différences plus poussées selon les titres de compétence obtenus ou en voie d'obtention par les gestionnaires d'ensembles. Dans l'ensemble, seulement 10,6 p. 100 des gestionnaires d'ensembles ont le titre de gestionnaire immobilier accrédité (CPM) ou ont reçu un autre titre de compétence ou d'agrément de l'Institute of Housing Management (IHM) ou de l'Institute of Real Estate Management (IREM). En outre, 4,4 p. 100 des gestionnaires d'ensembles travaillent à obtenir l'un ou l'autre de ces titres.

TABLEAU 13.8
EXPÉRIENCE ET ACCRÉDITATION DES GESTIONNAIRES D'ENSEMBLES

CARACTÉRISTIQUES DES ENSEMBLES	NOMBRE D'ANNÉES EN GESTION DE LOGEMENTS PUBLICS	NOMBRE D'ANNÉES EN GESTION IMMOBILIÈRE	% DE GESTION-NAIRES AGRÉÉS	% DE GESTION-NAIRES EN VOIE D'ACCRÉ-DITATION
PROGRAMME				
Article 79	6,8	9,3	11,3	3,8
Articles 81 et 82	7,6	10,1	10,3	4,6
PROVINCE OU TERRITOIRE				
Terre-Neuve	8,7	9,5	0,0	0,0
Île-du-Prince-Édouard	7,0	14,2	0,0	0,0
Nouvelle-Écosse	6,9	9,9	0,0	2,0
Nouveau-Brunswick	5,8	14,8	0,0	0,0
Québec	8,2	10,7	0,4	0,2
Ontario	9,2	10,8	38,1	17,4
Manitoba	8,5	11,8	20,1	4,2
Saskatchewan	6,7	9,6	16,5	3,5
Alberta	5,8	8,1	1,7	0,9
Colombie-Britannique	7,7	9,8	20,5	35,9
Yukon	3,0	3,2	0,0	0,0
Territoires du Nord-Ouest	5,4	6,7	0,2	0,0
CLIENTÈLE				
Familles	7,5	10,0	7,3	4,8
Personnes âgées	7,2	9,8	13,3	4,2
Familles et personnes âgées	8,4	10,5	7,4	3,4
ÂGE DES ENSEMBLES				
Avant 1964	8,7	10,4	38,0	13,3
1964 à 1969	9,3	11,9	21,5	11,9
1970 à 1974	8,1	10,8	15,5	6,0
1975 à 1979	7,5	10,1	9,5	5,1
1980 à 1987	6,2	8,5	6,4	1,2
TYPE D'HABITATION (IMMEUBLE)				
Maisons individuelles, jumelées ou en rangée	6,8	9,4	7,1	3,2
Faible hauteur	7,4	9,9	6,5	4,3
Grande hauteur	8,0	10,4	34,2	7,1
Mixte (sans immeuble de grande hauteur)	9,5	10,9	12,1	4,5
Mixte (avec immeuble de grande hauteur)	10,3	11,6	13,3	7,6
TAILLE DES ENSEMBLES (LOGEMENTS)				
Moins de 10	6,0	8,2	2,8	2,2
10 à 49	7,5	10,2	7,8	4,1
50 à 99	7,7	10,6	10,9	6,0
100 à 199	8,2	10,7	22,6	10,5
200 et plus	8,6	10,2	56,8	5,8
TAILLE DES COLLECTIVITÉS				
Collectivités rurales	6,7	9,1	3,8	1,5
2 500 à 9 999	7,5	10,6	6,4	5,5
10 000 à 29 000	8,6	10,9	15,3	6,6
30 000 à 99 999	8,0	10,0	15,7	14,0
100 000 à 499 999	8,4	10,6	37,1	14,2
500 000 ou plus	7,6	9,9	18,0	2,0
TOTAL	7,4	9,9	10,6	4,4
Taille de l'échantillon (n)	(4 011)	(3 692)	(4 332)	(4 332)

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

La différence la plus frappante est que la presque totalité des gestionnaires d'ensembles qui détiennent un titre d'agrément ou sont en voie d'en obtenir un se retrouvent dans quatre provinces. L'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique rendent compte de la presque totalité des gestionnaires agréés et de ceux qui travaillent à obtenir l'agrément.

La concentration géographique des gestionnaires agréés et des gestionnaires en voie d'agrément rend difficile toute analyse nationale d'après les autres caractéristiques du parc. Le tableau 13.9 étudie l'agrément dans ces quatre provinces et présente le niveau d'agrément des gestionnaires selon l'âge et la taille des ensembles. Le niveau d'agrément augmente avec l'âge de l'ensemble, bien qu'à un rythme beaucoup plus lent que celui que révèle le tableau 13.8 pour l'ensemble du pays. D'autre part, les résultats pour les quatre provinces confirment qu'il existe une relation étroite entre le niveau d'agrément des gestionnaires des ensembles et la taille des ensembles de logement public.

TABLEAU 13.9
GESTIONNAIRES D'ENSEMBLES AGRÉÉS SELON L'ÂGE ET LA TAILLE DES ENSEMBLES
(ONTARIO, MANITOBA, SASKATCHEWAN, COLOMBIE-BRITANNIQUE)

	GESTIONNAIRES AGRÉÉS %	GESTIONNAIRES EN VOIE D'AGRÉMENT %
ÂGE DES ENSEMBLES		
Avant 1964	44,5	14,2
1964 à 1969	26,1	13,8
1970 à 1974	30,7	12,0
1975 à 1979	22,1	12,1
1980 à 1987	22,7	2,5
TAILLE DES ENSEMBLES (LOGEMENTS)		
Moins de 10	7,6	6,2
10 à 49	20,2	9,9
50 à 99	27,3	15,9
100 à 199	35,8	17,8
200 ou plus	63,9	6,4
TOTAL	25,3	10,2
Taille de l'échantillon (n)	(2 168)	(2 168)

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

Le tableau 13.10 montre que le plus haut niveau d'instruction des gestionnaires d'ensembles est le plus souvent l'école secondaire ou un certificat de métier. Ceci ne varie guère en fonction des caractéristiques clés du parc, c'est pourquoi nous présentons uniquement les résultats globaux.

TABLEAU 13.10
NIVEAU D'INSTRUCTION DES GESTIONNAIRES D'ENSEMBLES
(POURCENTAGE)

NIVEAU D'INSTRUCTION	% DES GESTIONNAIRES
Études secondaires non terminées	14,5
Études secondaires terminées	22,6
École professionnelle ou collège communautaire (Cégep)	35,2
Cours universitaires	14,5
Diplôme universitaire	13,2
TOTAL	100,0
Taille de l'échantillon (n)	(4 238)

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

B. Gestion de l'état matériel du parc

1. Report des travaux d'entretien et de M-A

L'équipe de gestion de l'ensemble peut prendre des mesures pour maintenir l'état du parc de logements publics au moyen des travaux d'entretien et de modernisation et d'amélioration (M-A). Le report des travaux d'entretien ou de M-A peut nuire à l'état du parc.

Le report de l'entretien constitue l'omission de maintenir l'état matériel du parc. Le report des travaux d'entretien est grave, parce que les éléments de l'ensemble peuvent se détériorer au point où des réparations plus importantes ou mêmes des remplacements - et donc des dépenses de M-A - deviennent nécessaires.

Les travaux de modernisation et d'amélioration devraient porter sur le remplacement prévu d'éléments qui arrivent à la fin de leur durée matérielle ou économique. C'est pourquoi le report des travaux de M-A ne devrait pas avoir d'effet nuisible à long terme sur l'état matériel du parc. Toutefois, le report des travaux de M-A année après année jusqu'au point où l'élément ne se conforme plus aux normes minimales de propriété est nuisible au bon état du parc.

L'enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public révèle que les travaux d'entretien ont été reportés dans un peu moins du quart (24,2 p. 100) des ensembles de logement public en 1987. Elle révèle également que le travaux de M-A ont été reportés dans plus du tiers (34 p. 100) des ensembles de logement public de 1987 à une autre année.

Le tableau 13.11 présente les raisons avancées par les gestionnaires d'ensembles pour ces reports. Le manque de ressources budgétaires est donné comme motif de près des trois quarts des reports de travaux d'entretien et de plus de 80 p. 100 des reports de M-A. Les reports visant à faire coïncider les travaux avec d'autres travaux, ce qui constitue une pratique légitime, sont mentionnés comme motif pour 26,7 p. 100 des ensembles où l'entretien a été reporté et 19,5 p. 100 des ensembles où les travaux de M-A ont été reportés. Enfin, la pénurie de main-d'oeuvre spécialisée joue un rôle dans 21,1 p. 100 des ensembles où les travaux d'entretien ont été reportés, mais dans seulement 11,8 p. 100 de ceux où les travaux de M-A ont été reportés.

Le tableau 13.12 révèle si les ensembles dont les travaux d'entretien ou de M-A ont été reportés de 1987 à une date ultérieure étaient en pire état que les ensembles où les travaux n'ont pas été reportés. Les tests statistiques révèlent qu'il n'y a qu'une relation très faible entre le report des travaux d'entretien et le mauvais état de l'ensemble et que, dans l'ensemble, il n'y a aucun rapport entre le report des travaux de M-A et le mauvais état de l'ensemble. Le report constant des travaux d'entretien et de M-A, s'ajoutant au vieillissement du parc, peut toutefois nuire à long terme au bon état du parc.

TABLEAU 13.11
MOTIFS DU REPORT DES TRAVAUX D'ENTRETIEN

	OUI %	NON %	NE SAIT PAS %	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
Manque de ressources budgétaires	73,3	26,5	0,2	(1 032)
Manque de main-d'oeuvre spécialisée	21,1	74,7	4,2	(1 030)
Entretien reporté pour coïncider avec d'autres travaux	26,7	66,5	6,8	(1 030)
Autres	3,4	96,6	-	(1 035)

RAISONS DU REPORT DES TRAVAUX DE M-A

	OUI %	NON %	NE SAIT PAS %	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
Manque de ressources budgétaires	83,4	16,6	0,0	(1 444)
Manque de main-d'oeuvre spécialisée	11,8	85,2	2,9	(1 440)
Travaux de M-A reportés pour coïncider avec d'autres travaux	19,5	75,0	5,5	(1 438)
Autres	4,9	95,1	-	(1 445)

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

Le report des travaux de M-A est vraisemblablement plus tolérable dans le cas des ensembles qui sont en bon état. Bien qu'on n'ait découvert aucune relation statistique globale entre le report des travaux de M-A et le mauvais état de l'ensemble, certaines indications portent à croire que le petit nombre d'ensembles qui sont en très mauvais état, et où le report est moins tolérable, présentent une fréquence plus élevée du report des travaux de M-A.

TABLEAU 13.12
REPORT DES TRAVAUX D'ENTRETIEN ET DE M-A
SELON LA COTE DE L'ÉTAT DES LIEUX
(POURCENTAGE)

NORMES DE LA LNH	% DES ENSEMBLES OÙ L'ENTRETIEN A ÉTÉ REPORTÉ	% DES ENSEMBLES OÙ LES TRAVAUX DE M-A ONT ÉTÉ REPORTÉS	(n)
Non conformes	24,2	24,8	(60)
Conformes	29,7	40,7	(483)
Supérieurs	25,6	30,3	(350)
TOTAL	27,6	35,3	(893)

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989, et Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Le tableau 13.13 présente la fréquence du report des travaux d'entretien et de M-A selon les principales caractéristiques des ensembles. On constate que le report des travaux d'entretien est plus fréquent dans les grands centres urbains, dans les grands ensembles, là où le type de construction est plus complexe et dans les ensembles destinés aux familles. Le report des travaux de M-A suit une tendance semblable, mais est substantiellement plus élevé pour les ensembles de plus de 200 logements et les ensembles mixtes comportant des immeubles de grande hauteur. L'étude sur l'état des lieux révèle que ces ensembles sont en pire état et exigent des coûts plus élevés de réparation et de remplacement par logement. Ce fait, s'ajoutant aux indications présentées au chapitre VIII, porte à croire que bien que le report des travaux de M-A ne constitue peut-être pas un problème pour l'ensemble du parc, il pourrait le faire pour la petite partie du parc qui est en très mauvais état et exige les niveaux les plus élevés de réparation et de remplacement.

TABLEAU 13.13
REPORT DES TRAVAUX D'ENTRETIEN ET DE M-A
SELON LES CARACTÉRISTIQUES DE L'ENSEMBLE
(n=4332, N=4810)

CARACTÉRISTIQUES DE L'ENSEMBLE	TRAVAUX D'ENTRETIEN REPORTÉS (%)	TRAVAUX DE M-A REPORTÉS (%)	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
PROGRAMME			
Article 79	17,8	27,2	(1 306)
Articles 81 et 82	27,0	36,8	(3 026)
PROVINCE OU TERRITOIRE			
Terre-Neuve	16,4	21,3	(162)
Île-du-Prince-Édouard	11,2	28,0	(89)
Nouvelle-Écosse	16,1	16,9	(466)
Nouveau-Brunswick	13,8	36,7	(125)
Québec	17,8	34,9	(576)
Ontario	26,6	34,2	(1 248)
Manitoba	61,4	64,8	(305)
Saskatchewan	15,6	30,2	(525)
Alberta	22,7	28,2	(490)
Colombie-Britannique	14,7	36,4	(90)
Yukon	29,5	38,6	(13)
Territoires du Nord-Ouest	32,6	44,5	(243)
CLIENTÈLE			
Familles	28,5	36,6	(2 030)
Personnes âgées	20,0	31,1	(2 121)
Familles et personnes âgées	23,8	35,9	(173)
ÂGE DES ENSEMBLES			
Avant 1964	27,5	48,3	(77)
1964 à 1969	33,7	41,2	(343)
1970 à 1974	26,7	39,6	(1 202)
1975 à 1979	24,4	35,1	(1 627)
1980 à 1987	18,4	23,1	(1 087)
TYPE D'HABITATION (IMMEUBLE)			
Maisons individuelles, jumelées ou en rangée	24,3	33,3	(2 023)
Faible hauteur	21,4	30,6	(1 440)
Grande hauteur	27,6	44,1	(471)
Mixte (sans immeuble de grande hauteur)	27,7	37,3	(106)
Mixte (avec immeuble de grande hauteur)	40,7	66,9	(52)
TAILLE DES ENSEMBLES (LOGEMENTS)			
Moins de 10	19,7	25,9	(820)
10 à 49	23,3	31,4	(2 507)
50 à 99	26,6	39,1	(505)
100 à 199	32,9	49,0	(332)
200 et plus	39,6	70,2	(149)
TAILLE DES COLLECTIVITÉS			
Collectivités rurales	24,2	35,6	(1 205)
2 500 à 9 999	17,4	24,9	(1 002)
10 000 à 29 000	21,8	31,2	(597)
30 000 à 99 999	21,5	27,3	(541)
100 000 à 499 999	37,4	46,2	(451)
500 000 ou plus	31,4	46,1	(536)
TOTAL	24,2	34,0	(4 332)

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

2. Problèmes de budget et de personnel signalés par les gestionnaires d'ensembles

On a demandé aux gestionnaires si le manque de ressources budgétaires ou de main-d'oeuvre qualifiée faisait retarder les travaux de M-A prévus pour 1987. On leur a également demandé s'ils étaient satisfaits de leurs effectifs. Ces indicateurs nous aident à juger des situations où le gestionnaire voit dans des difficultés de ce genre une entrave à la gestion de son ensemble. Les résultats obtenus sont particulièrement intéressants, car ils révèlent des rapports semblables à ceux que nous avons observés dans le cadre de l'étude sur l'état des lieux.

Le tableau 13.14 révèle que les ensembles familiaux connaissent une plus grande fréquence de manque de budget et de personnel que les ensembles destinés aux personnes âgées. De même, les ensembles anciens présentent une fréquence significativement plus élevée de problèmes de budget et de personnel. Ceci concorde avec les résultats de l'étude sur l'état des lieux, qui a révélé que les ensembles familiaux et les ensembles anciens étaient tous deux en moins bon état matériel.

Les grands ensembles de logement public et ceux qui se composent de divers types de construction ont plus de chances de connaître des problèmes de budget et de personnel. Ceci est encore une fois conforme aux résultats de l'étude sur l'état des lieux, selon lesquels ces ensembles sont en moins bon état. Ces constatations relatives aux problèmes de budget et de personnel soulèvent des questions sur l'affectation des budgets d'entretien et de M-A.

Le tableau 13.15 révèle qu'il y a un net lien entre le report du budget de M-A et la taille de l'ensemble, ce qui porte à croire que les critères d'affectation budgétaire et les autres restrictions doivent être réexaminés par les partenaires pour cerner la source de ce problème. On a étudié au chapitre VIII la mesure dans laquelle les fonds budgétaires semblent affectés d'après des mesures objectives du besoin, telles l'état des lieux.

TABLEAU 13.14
PROBLÈMES DE BUDGET ET DE PERSONNEL
INDIQUÉS PAR LES GESTIONNAIRES D'ENSEMBLES

CARACTÉRISTIQUES DES ENSEMBLES	REPORT DES TRAVAUX D'ENTRETIEN ET DE M-A		INSATISFACTION À L'ÉGARD DES EFFECTIFS DE L'ENSEMBLE
	MANQUE DE RESSOURCES BUDGÉTAIRES DÉPLORÉ	MANQUE DE MAIN-D'OEUVRE QUALIFIÉE DÉPLORÉ	
	(% DES ENSEMBLES)		
PROGRAMME			
Article 79	24,2	6,1	8,3
Articles 81 et 82	40,9	8,7	13,8
PROVINCE OU TERRITOIRE			
Terre-Neuve	27,6	1,2	15,8
Île-du-Prince-Édouard	31,3	3,4	28,1
Nouvelle-Écosse	19,9	3,0	7,7
Nouveau-Brunswick	41,4	0,0	2,7
Québec	35,2	9,9	22,4
Ontario	37,2	10,8	15,5
Manitoba	78,8	9,0	5,5
Saskatchewan	18,3	8,4	3,3
Alberta	32,2	4,1	4,3
Colombie-Britannique	41,3	5,4	8,3
Yukon	22,7	15,9	0,0
Territoires du Nord-Ouest	47,9	11,9	19,1
CLIENTÈLE			
Familles	41,3	7,8	14,9
Personnes âgées	30,3	8,1	9,4
Familles et personnes âgées	38,1	8,1	11,7
ÂGE DES ENSEMBLES			
Avant 1964	44,6	6,4	17,0
1964 à 1969	47,8	8,6	20,0
1970 à 1974	41,9	9,6	14,3
1975 à 1979	36,7	8,2	10,4
1980 à 1987	24,0	5,7	9,6
TYPE D'HABITATION (IMMEUBLE)			
Maisons individuelles, jumelées ou en rangée	35,2	7,1	11,1
Faible hauteur	30,9	9,6	10,7
Grande hauteur	48,2	7,2	17,0
Mixte (sans immeuble de grande hauteur)	41,0	5,9	17,2
Mixte (avec immeuble de grande hauteur)	66,9	7,7	28,2
TAILLE DES ENSEMBLES (LOGEMENTS)			
Moins de 10	28,2	6,4	9,3
10 à 49	32,3	8,5	10,6
50 à 99	43,9	8,7	14,9
100 à 199	52,8	6,0	20,0
200 et plus	75,6	8,7	26,6
TAILLE DES COLLECTIVITÉS			
Collectivités rurales	34,2	10,1	7,8
2 500 à 9 999	24,6	6,6	11,0
10 000 à 29 000	32,2	7,7	11,1
30 000 à 99 999	31,4	6,2	17,1
100 000 à 499 999	55,8	10,0	23,7
500 000 ou plus	52,4	5,3	11,3
TOTAL	35,9	7,9	12,1
Taille de l'échantillon (n)	(4 205)	(4 204)	(4 258)

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

TABLEAU 13.15
TRAVAUX DE M-A REPORTÉS EN RAISON DU MANQUE DE RESSOURCES BUDGÉTAIRES, SELON LA TAILLE DE L'ENSEMBLE

TAILLE DES ENSEMBLES	ENSEMBLES OÙ LES TRAVAUX DE M-A ONT ÉTÉ REPORTÉS (%)	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
Moins de 10	22,5	(792)
10 à 49	25,9	(2 437)
50 à 99	35,3	(492)
100 à 199	43,6	(322)
200 ou plus	67,7	(147)
TOTAL	29,1	(4 209)

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

Enfin, le tableau 13.14 révèle que le manque de main-d'oeuvre qualifiée ne constituait pas un problème important pour les gestionnaires d'ensembles, car les travaux d'entretien ou de M-A n'ont été reportés en raison du manque de manque de main-d'oeuvre qualifiée que dans 7,9 p. 100 des ensembles. L'insatisfaction des gestionnaires quant aux effectifs de l'ensemble est également faible, soit 12,1 p. 100 dans l'ensemble. Comme dans le cas du report des travaux d'entretien et de M-A en raison du manque de ressources budgétaires, les gestionnaires étaient surtout insatisfaits de leurs effectifs dans les ensembles anciens, les ensembles familiaux, les grands ensembles et les ensembles composés de types plus complexes de construction. Au palier provincial, les gestionnaires étaient surtout insatisfaits de leurs effectifs à Terre-Neuve, à l'Île-du-Prince-Édouard, au Québec, en Ontario et dans les Territoires du Nord-Ouest.

3. Établissement des priorités d'entretien et de M-A

Repérer correctement et à temps les travaux d'entretien et de M-A qui s'imposent constitue une composante importante de la bonne gestion de l'état des lieux. Les directives et l'aide fournies par les provinces aux gestionnaires locaux varient considérablement. Certaines provinces fournissent des directives et de l'aide, suivent les pratiques d'entretien des ensembles et exigent la planification des travaux de M-A en ordre de priorité, tandis que les autres provinces laissent les gestionnaires ou les OMH gérer à leur guise leurs politiques et leurs pratiques. Les directives et l'aide fournies par les provinces pour l'établissement des priorités des travaux d'entretien et de M-A sont étudiées au chapitre suivant.

Dans la présente section, nous étudions les moyens utilisés par les gestionnaires d'ensembles pour repérer les priorités d'entretien et de M-A. Le tableau 13.16 présente la réponse des gestionnaires d'ensembles aux questions sur les priorités d'entretien et de M-A.

TABLEAU 13.16
MOYENS UTILISÉS POUR DÉGAGER LES PRIORITÉS D'ENTRETIEN ET DE M-A (ENSEMBLES)

MOYENS D'ÉTABLIR LES PRIORITÉS	POURCENTAGE DES ENSEMBLES OUI	NON	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
ENTRETIEN			
Demandes des locataires	87,5	12,5	(4 251)
Inspection des lieux	77,1	22,9	(4 234)
Rapports des employés	72,4	27,6	(4 230)
Calendriers préétablis	58,6	41,5	(4 076)
Directives des offices municipaux d'habitation	53,4	46,6	(4 021)
Application des règlements	48,6	51,4	(3 904)
M-A			
Inspection des lieux	80,3	19,7	(4 234)
Rapports des employés	66,9	33,1	(4 231)
Directives des offices municipaux d'habitation	63,9	36,1	(4 021)
Calendriers préétablis	56,6	43,4	(4 077)
Application des règlements	52,1	47,9	(3 904)
Demande des locataires	46,8	53,2	(4 251)

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

Chacun des moyens énumérés pour l'établissement des priorités d'entretien et de M-A est utilisé par la majorité des gestionnaires d'ensembles, à l'exception de l'application des règlements et des demandes des locataires qui sont utilisées par moins de 50 p. 100 des gestionnaires pour l'établissement des priorités d'entretien et de M-A, respectivement.

Dans le cas des travaux d'entretien, les demandes des locataires, l'inspection des lieux et les rapports des employés constituent les façons les plus répandues d'établir les priorités. D'autre part, l'inspection des lieux, les rapports des employés et les directives de l'office municipal d'habitation sont les façons les plus répandues d'établir les priorités de M-A.

4. Évaluation de l'état des lieux par les gestionnaires des ensembles

On peut également évaluer le rendement de la gestion en comparant les différences entre les cotes d'état des ensembles données par les inspecteurs et par les gestionnaires. Les gestionnaires qui donnent à leur ensemble une cote supérieure à celle que donnent les inspecteurs pourraient bien ne pas tenir pleinement compte des besoins de leur ensemble.

On a demandé aux gestionnaires d'évaluer l'état matériel de leur ensemble au moyen de l'échelle à 7 points utilisée par les inspecteurs dans le cadre de l'étude sur l'état des lieux. L'évaluation des gestionnaires diffère de celle des inspecteurs; la majorité des gestionnaires estiment que leur ensemble est supérieur aux normes minimales. Les résultats des deux enquêtes sont présentés au tableau 13.17.

TABLEAU 13.17
COTES DE L'ÉTAT DES LIEUX DONNÉES PAR LES INSPECTEURS ET LES GESTIONNAIRES D'ENSEMBLES
(ENSEMBLES)

NORMES DE LA LNH	INSPECTEUR (%)	GESTIONNAIRE (%)
Non conformes	3,5	2,9
Conformes	52,8	33,4
Supérieurs	43,7	63,7
TOTAL	100,0	100,0

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989; Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Le tableau 13.18 compare les cotes d'état des lieux données par les gestionnaires et les inspecteurs. Trente-sept pour cent des gestionnaires donnent à leur ensemble une cote plus élevée que celle de l'inspecteur, 52 p. 100 donnent la même cote et 11 p. 100 donnent une cote inférieure à celle de l'inspecteur.

TABLEAU 13.18
COTES D'ÉTAT DES LIEUX DONNÉES PAR LES GESTIONNAIRES EN COMPARAISON DES COTES DES INSPECTEURS (POURCENTAGE)

Cote du gestionnaire supérieure à celle de l'inspecteur	37,0
Cote du gestionnaire identique à celle de l'inspecteur	52,0
Cote du gestionnaire inférieure à celle de l'inspecteur	11,0

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989; Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Puisque 37 p. 100 des gestionnaires d'ensembles donnent à leur ensemble une cote supérieure à celle des inspecteurs, il y a possibilité de différences quant à la perception de la norme minimale d'état des lieux acceptable à l'un ou à l'autre groupe. Cette différence est significative, car il est d'autant plus probable que les ensembles seront entretenus à un niveau inférieur aux normes minimales de la LNH si les gestionnaires ont l'impression que les normes sont plus basses qu'elles ne le sont en réalité. Il pourrait s'avérer nécessaire d'accroître la formation et les communications visant à renseigner les gestionnaires sur les normes d'état des lieux et sur la façon d'évaluer l'état de leur ensemble.

Le tableau 13.19 révèle que dans les ensembles pour lesquels on a comparé la cote de l'inspecteur et celle du gestionnaire, 59 ensembles ne sont pas conformes aux normes minimales de la LNH. Seulement 2 des 59 gestionnaires (3,4 p. 100) sont d'accord avec cette cote, tandis que 33 (55,9 p. 100) estiment leur ensemble "conforme" et 24 (40,7 p. 100) l'estiment "supérieur" aux normes minimales.

Le tableau 13.20 révèle que même si 52 p. 100 des gestionnaires d'ensembles sont d'accord avec les inspecteurs quant à la cote de l'état des lieux, ce taux varie considérablement d'une province ou d'un territoire à l'autre. Au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, le gestionnaire a donné une cote inférieure dans un pourcentage beaucoup plus élevé de cas que dans le reste du Canada. Inversement, en Alberta, en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick et au Québec, le gestionnaire a donné une cote plus élevée dans un pourcentage de cas considérablement plus élevé que la moyenne. Les gestionnaires des autres provinces se rapprochaient davantage de la cote de l'état des lieux donnée par les inspecteurs de la SCHL.

TABLEAU 13.19

COTE DONNÉE À L'ENSEMBLE PAR L'INSPECTEUR

NON CONFORMES	CONFORMES	SUPÉRIEURS
59 ENSEMBLES	474 ENSEMBLES	344 ENSEMBLES
2 gestionnaires sont d'accord avec la cote de l'inspecteur	18 gestionnaires estiment leur ensemble non conforme	8 gestionnaires estiment leur ensemble non conforme
33 estiment que leur ensemble est conforme aux normes minimales	189 sont d'accord avec la cote de l'inspecteur	70 estiment que leur ensemble est conforme aux normes minimales
24 estiment leur ensemble supérieur aux normes minimales	267 estiment leur ensemble supérieur aux normes minimales	266 sont d'accord avec l'inspecteur

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989; Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

C. Préparation des logements publics pour l'occupation

Le temps nécessaire à la préparation des logements publics avant l'occupation peut influencer le niveau d'utilisation du parc. On a demandé aux gestionnaires d'indiquer combien il fallait en moyenne de temps pour préparer un logement libéré pour l'occupation. Les résultats sont présentés au tableau 13.21. Le temps moyen de préparation est de 10,5 jours par logement; la moitié des logements sont prêts à être occupés une semaine après avoir été libérés et plus des trois quarts ont une échéance de préparation de deux semaines ou moins. Ce n'est que pour 8,7 p. 100 des logements que la préparation exige plus de trois semaines.

TABLEAU 13.20
ÉTAT DES LIEUX
COTE D'ÉTAT DES GESTIONNAIRES COMPARÉE À CELLE DES INSPECTEURS
PAR PROVINCE ET TERRITOIRE

PROVINCE OU TERRITOIRE	SUPÉRIEUR %	ÉGAL %	INFÉRIEUR %
Terre-Neuve	29,2	56,1	14,7
Île-du-Prince-Édouard	42,1	47,4	10,5
Nouvelle-Écosse	58,4	36,4	5,2
Nouveau-Brunswick	56,2	43,8	0,0
Québec	49,1	42,5	8,4
Ontario	23,1	64,4	12,5
Manitoba	26,3	50,9	22,8
Saskatchewan	15,7	74,2	10,1
Alberta	58,9	38,5	2,6
Colombie-Britannique	35,3	56,9	7,8
Yukon	25,0	41,7	33,3
Territoires du Nord-Ouest	30,0	25,0	45,0
CANADA	37,0	52,1	10,9

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989; Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

TABLEAU 13.21
TEMPS MOYEN DE PRÉPARATION DES LOGEMENTS

TEMPS DE PRÉPARATION DES LOGEMENTS	POURCENTAGE DES ENSEMBLES
7 jours ou moins	48,6
8 à 14 jours	27,7
15 à 21 jours	15,0
22 jours ou plus	8,7
TOTAL	100,0

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

Le tableau 13.22 révèle que le temps moyen de préparation des logements varie selon la province et est le plus élevé dans l'Île-du-Prince-Édouard, en Nouvelle-Écosse et au Québec. D'autre part, le temps de préparation des logements est le plus faible au Manitoba, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique. Le temps de préparation semble également plus faible là où le

taux de roulement est le plus élevé. Les taux de roulement sont les plus élevés dans les provinces des Prairies et les plus faibles au Nouveau-Brunswick et au Québec.

TABLEAU 13.22
TEMPS MOYEN DE PRÉPARATION DES LOGEMENTS
ET TAUX DE ROULEMENT PAR PROVINCE ET TERRITOIRE

PROVINCE OU TERRITOIRE	TEMPS MOYEN DE PRÉPARATION DES LOGEMENTS (JOURS)	TAUX DE ROULEMENT (% DES LOGEMENTS)
Terre-Neuve	10,8	10,0
Île-du-Prince-Édouard	17,2	12,4
Nouvelle-Écosse	12,7	12,1
Nouveau-Brunswick	10,3	7,2
Québec	17,2	8,3
Ontario	9,3	12,6
Manitoba	5,6	21,2
Saskatchewan	6,2	13,2
Alberta	10,8	19,7
Colombie-Britannique	7,1	11,7
Yukon	9,2	10,1
Territoires du Nord-Ouest	9,3	11,6
TOTAL	10,5	13,1

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

Le nombre approximatif de mois-logement perdu pour la préparation est inférieur à un demi de un pour cent de l'offre et inférieur à un pour cent dans les provinces où il est le plus élevé. Ce n'est donc pas un problème majeur de rendement de la gestion. Toutefois, certaines des durées moyennes de préparation signalées par les gestionnaires sont très élevées : 6,8 p. 100 des logements sont situés dans des ensembles pour lesquels les gestionnaires ont déclaré que la préparation des logements exigeait en moyenne 30 jours ou davantage.

D. Participation des locataires à la gestion des ensembles de logement public

La présente section étudie la participation des locataires à la gestion des ensembles de logement public. Plus précisément, nous étudions le niveau de participation des locataires à divers domaines de la gestion de l'ensemble, les attitudes et l'appui

des gestionnaires pour la participation des locataires et le degré de satisfaction des locataires tant à l'égard de la gestion des ensembles que de leur participation.

Degré de participation des locataires à la gestion

Le tableau 13.23 présente le degré de participation des locataires dans cinq domaines de la gestion des ensembles : 1) l'entretien des terrains et des aires communes; 2) les programmes sociaux et récréatifs; 3) l'aide aux travaux de bureau et à l'établissement des budgets; 4) la sécurité; 5) la protection contre le vandalisme.

Le tableau 13.23 révèle que la majorité des ensembles et des logements publics connaissent une certaine forme de participation des locataires aux programmes sociaux ou récréatifs, à la protection contre le vandalisme et à la sécurité de l'ensemble. Les locataires participent également à l'entretien des terrains et des aires communes dans la majorité des ensembles, mais dans un peu moins de 40 p. 100 des logements. Ceci est facile à comprendre, car ce type de participation est plus fréquent dans les petits ensembles composés de maisons individuelles, jumelées ou en rangée. La participation des locataires au travail de bureau et à l'établissement des budgets est beaucoup plus faible, seulement environ 8 p. 100 des ensembles déclarant une certaine forme de participation des locataires dans ce domaine.

Le degré de participation varie selon que la clientèle est composée de familles ou de personnes âgées. Les ensembles familiaux connaissent une plus forte participation dans le domaine de l'entretien des terrains et des aires communes que les ensembles destinés aux personnes âgées. D'autre part, les ensembles pour personnes âgées connaissent une plus forte participation des locataires aux programmes sociaux et récréatifs et à la sécurité que les ensembles familiaux. Le degré de participation des locataires est généralement le même au chapitre du travail de bureau et de l'établissement des budgets et de la protection contre le vandalisme.

Le tableau 13.24 présente le pourcentage des ensembles et des logements selon le nombre de domaines de participation des locataires dans chaque ensemble. Seulement une minorité des ensembles (13,7 p. 100) ne connaissent aucune forme de participation des locataires. Dans 40 p. 100 des ensembles et des logements, il y a participation des locataires à un ou deux domaines de la gestion. Enfin, environ la moitié des ensembles et des logements connaissent une certaine forme de participation des locataires dans au moins trois domaines de la gestion des ensembles. Le nombre de domaines de participation ne varie pas de façon significative entre les ensembles destinés aux familles et ceux qui s'adressent aux personnes âgées.

TABLEAU 13.23
POURCENTAGE DES ENSEMBLES ET DU PARC DE LOGEMENTS PUBLICS OÙ IL Y A UNE CERTAINE PARTICIPATION DES LOCATAIRES DANS DES DOMAINES-CLÉS DE LA GESTION

DOMAINE DE GESTION DE L'ENSEMBLE	POURCENTAGE DES ENSEMBLES	POURCENTAGE DU PARC DE LOGEMENTS PUBLICS (LOGEMENTS)	(n)
TOTAL DES ENSEMBLES			
Entretien des terrains et des aires communes	52,4	37,8	(4 237)
Programmes sociaux et récréatifs	58,1	76,8	(4 161)
Travail de bureau et établissement des budgets	8,3	10,7	(4 124)
Protection contre le vandalisme	55,0	60,8	(4 138)
Sécurité	50,4	51,6	(4 185)
Un ou plusieurs domaines de participation	86,3	91,5	(4 290)
ENSEMBLES FAMILIAUX			
Entretien des terrains et des aires communes	62,7	45,7	(1 988)
Programmes sociaux et récréatifs	38,9	60,9	(1 984)
Travail de bureau et établissement des budgets	9,3	13,8	(1 939)
Protection contre le vandalisme	55,3	56,4	(1 945)
Sécurité	43,5	38,7	(1 950)
Un ou plusieurs domaines de participation	83,9	87,7	(2 007)
ENSEMBLES POUR PERSONNES ÂGÉES			
Entretien des terrains et des aires communes	42,6	31,2	(2 070)
Programmes sociaux et récréatifs	77,3	90,4	(2 051)
Travail de bureau et établissement des budgets	6,5	6,8	(2 013)
Protection contre le vandalisme	54,3	63,8	(2 017)
Sécurité	57,6	63,3	(2 059)
Un ou plusieurs domaines de participation	88,9	95,1	(2 102)

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

TABLEAU 13.24
ÉVALUATION DE LA PARTICIPATION DES LOCATAIRES PAR LE GESTIONNAIRE DE L'ENSEMBLE
(n=4290, N=4763)

NOMBRE DE DOMAINES DE PARTICIPATION DES LOCATAIRES	POURCENTAGE DES ENSEMBLES	POURCENTAGE DU PARC DE LOGEMENTS PUBLICS (LOGEMENTS)
0	13,7	8,5
1	21,2	20,2
2	18,9	19,5
3	27,1	34,8
4	17,5	14,8
5	1,6	2,2
TOTAL	100,0	100,0

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

Les rencontres entre le personnel de l'ensemble et les locataires ou, de façon plus officielle, les comités de locataires constituent une autre indication de la participation des locataires. Le tableau 13.25 révèle que les rencontres générales entre le personnel de l'ensemble et les locataires se produisent dans près de 40 p. 100 des ensembles de logement public, qui comprennent près de 60 p. 100 des logements.

Ces réunions sont plus fréquentes dans les ensembles pour personnes âgées que dans les ensembles familiaux. Elles ont lieu dans plus de la mcitié des ensembles destinés aux personnes âgées, qui englobent près de 70 p. 100 des logements pour personnes âgées. D'autre part, de telles réunions n'ont lieu que dans 26,1 p. 100 des ensembles familiaux, qui comprennent près de la moitié des logements familiaux.

Les réunions générales entre le personnel de l'ensemble et les locataires sont plus fréquentes dans les grands ensembles de logement public. Alors qu'il n'y a de réunions que dans 24,4 p. 100 des ensembles qui comptent moins de 10 logements, elles se produisent dans plus de 80 p. 100 des ensembles qui comptent 200 logements ou davantage.

Le tableau 13.25 révèle également que les réunions entre le personnel de l'ensemble et les comités de locataires ne se produisent que dans 15,9 p. 100 des ensembles de logement public, qui regroupent 37,1 p. 100 des logements. En effet, bien qu'il y ait une certaine forme de participation des locataires dans la plupart des ensembles, cette participation n'est pas nécessairement structurée officiellement au moyen de comités de locataires.

Encore une fois, les rencontres entre le personnel de l'ensemble et les comités de locataires sont plus fréquentes dans les ensembles pour personnes âgées que dans les ensembles familiaux. Elles sont également plus fréquentes dans les grands ensembles de logement public. Alors qu'il n'y a de telles réunions que dans 7,5 p. 100 des ensembles qui comptent moins de 10 logements, elles se produisent dans près de 75 p. 100 des ensembles de 200 logements ou plus.

TABLEAU 13.25
FRÉQUENCE DES RÉUNIONS ENTRE LE PERSONNEL DE L'ENSEMBLE ET LES LOCATAIRES

	RÉUNIONS GÉNÉRALES ENTRE LE PERSONNEL ET LES LOCATAIRES		RÉUNIONS DE COMITÉ ENTRE LE PERSONNEL ET LES LOCATAIRES		
	OUI	NON	OUI	NON	(n)
	(POURCENTAGE DES ENSEMBLES)				
CLIENTÈLE					
Familles	26,1	73,9	12,9	87,1	(1 980)
Personnes âgées	51,7	48,3	19,1	80,8	(2 083)
TAILLE DES ENSEMBLES (LOGEMENTS)					
Moins de 10	24,4	75,6	7,5	92,5	(801)
10 à 49	35,6	64,4	11,4	88,6	(2 450)
50 à 99	49,7	50,3	19,0	81,0	(498)
100 à 199	65,9	34,1	39,2	60,8	(327)
200 et plus	80,7	19,3	73,3	26,7	(148)
TOTAL	39,0	61,0	15,9	84,1	(4 242)
	(POURCENTAGE DU PARC (LOGEMENTS))				
CLIENTÈLE					
Familles	48,0	52,0	33,4	66,6	(1 980)
Personnes âgées	69,4	30,6	42,4	57,6	(2 083)
TAILLE DES ENSEMBLES (LOGEMENTS)					
Moins de 10	25,4	74,6	8,2	91,8	(801)
10 à 49	37,7	62,3	12,9	87,1	(2 450)
50 à 99	51,1	48,9	19,7	80,3	(498)
100 à 199	67,2	32,8	40,6	59,4	(327)
200 et plus	83,0	17,0	73,3	26,7	(148)
TOTAL	59,2	40,8	37,1	62,9	(4 242)

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

Attitudes et appui des gestionnaires d'ensembles envers la participation des locataires

Le tableau 13.26 présente des données sur les attitudes des gestionnaires des ensembles envers la participation des locataires. On a demandé aux gestionnaires s'ils étaient d'accord avec quatre énoncés concernant la participation des locataires à la gestion des ensembles.

TABLEAU 13.26
OPINION DES GESTIONNAIRES D'ENSEMBLES
SUR LE RÔLE DES LOCATAIRES DANS LA GESTION DE L'ENSEMBLE

	ACCORD	DÉSACCORD (% DES ENSEMBLES)	SANS OPINION	(n)
a) Le gestionnaire et les autres membres du personnel devraient tenir compte des avis exprimés par chacun des locataires	75,0	16,1	8,9	(4 197)
b) Les locataires devraient constituer un organisme qui transmettrait avis, suggestions et plaintes au gestionnaire ou au personnel	60,4	27,1	12,6	(4 223)
c) Les locataires devraient jouer un rôle important dans le fonctionnement et la gestion de l'ensemble	12,2	78,2	9,6	(4 209)
d) Les locataires ne devraient jouer aucun rôle dans la gestion de l'ensemble (cette tâche revenant au gestionnaire et au personnel)	46,7	41,4	11,9	(4 162)

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

Les gestionnaires de 75 p. 100 des ensembles de logement public sont d'accord qu'ils devraient tenir compte de l'avis des locataires. En outre, les gestionnaires de plus de 60 p. 100 des ensembles sont d'accord qu'il devrait y avoir des associations de locataires pour fournir des conseils et des suggestions à l'équipe de gestion.

Toutefois, l'appui des gestionnaires pour la participation directe des locataires à la gestion des ensembles est beaucoup plus faible. Les gestionnaires de près de la moitié des ensembles de logement public sont d'accord que les locataires ne devraient jouer aucun rôle dans la gestion de leur ensemble. L'opposition des gestionnaires d'ensembles augmente s'il s'agit d'une participation importante des locataires. Les gestionnaires de près de 80 p. 100 des ensembles étaient en désaccord avec l'énoncé voulant que les locataires jouent un rôle important dans la gestion de leur ensemble.

Les trois tableaux suivants étudient la question de savoir si les opinions des gestionnaires varient selon le niveau actuel de la participation des locataires aux ensembles de logement public dont ils sont chargés.

Le tableau 13.27 montre que l'opposition des gestionnaires à un rôle important pour les locataires demeure forte, soit 75 p. 100 des ensembles ou plus, sauf pour le très petit nombre d'ensembles où les locataires participent à tous les domaines de la gestion. Même dans ces ensembles, les gestionnaires de moins de la moitié des ensembles sont en faveur d'un rôle important pour les locataires.

TABLEAU 13.27
OPINION DES GESTIONNAIRES D'ENSEMBLES SUR LA PARTICIPATION DES LOCATAIRES EN FONCTION DU DEGRÉ ACTUEL DE PARTICIPATION DES LOCATAIRES

NOMBRE DE DOMAINES DE PARTICIPATION DES LOCATAIRES	LES LOCATAIRES DEVRAIENT JOUER UN RÔLE IMPORTANT DANS LE FONCTIONNEMENT DE L'ENSEMBLE			
	ACCORD	DÉSACCORD (% DES ENSEMBLES)	SANS OPINION	(n)
0	11,0	80,9	8,0	(548)
1	7,1	81,5	11,4	(888)
2	12,0	76,4	11,7	(794)
3	12,6	80,1	7,3	(1 159)
4	15,7	74,1	10,2	(738)
5	44,0	49,7	6,2	(66)
TOTAL	12,2	78,2	9,6	(4 193)

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

D'autre part, le tableau 13.28 montre que les gestionnaires sont en faveur de l'idée de l'association de locataires dans au moins la moitié des ensembles, quel que soit le degré actuel de participation des locataires. Le tableau révèle aussi que l'appui des gestionnaires pour les associations de locataires augmente en fonction du degré actuel de participation des locataires. En fait, les gestionnaires sont en faveur des associations de locataires dans plus de 70 p. 100 des ensembles où les locataires participent à au moins quatre domaines de la gestion de l'ensemble.

TABLEAU 13.28
OPINION DES GESTIONNAIRES D'ENSEMBLES SUR LA PARTICIPATION DES LOCATAIRES SELON LE NIVEAU ACTUEL DE PARTICIPATION

NOMBRE DE DOMAINES DE PARTICIPATION DES LOCATAIRES	LES LOCATAIRES DEVRAIENT CONSTITUER UN ORGANISME QUI TRANSMETTRAIT AVIS, SUGGESTIONS ET PLAINTES AU GESTIONNAIRES OU AU PERSONNEL			
	ACCORD	DÉSACCORD (% DES ENSEMBLES)	SANS OPINION	(n)
0	56,4	28,8	14,8	(562)
1	49,8	32,1	18,1	(895)
2	66,4	21,3	12,3	(789)
3	58,4	32,3	9,3	(1 157)
4	71,3	18,6	10,1	(739)
5	81,5	16,9	1,5	(65)
TOTAL	60,4	27,2	12,5	(4 207)

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

Le tableau 13.29 présente le pourcentage des ensembles où les gestionnaires sont d'accord ou en désaccord avec l'énoncé voulant que les locataires n'aient aucun rôle important dans la gestion de leur ensemble. On peut constater que les gestionnaires ont plus de chances d'être en désaccord dans les ensembles où les locataires participent à un plus grand nombre de domaines de gestion. En d'autres termes, les gestionnaires des ensembles où la participation des locataires est moindre ont plus de chances d'être d'accord avec l'énoncé voulant que les locataires n'aient aucun rôle dans la gestion de l'ensemble.

TABLEAU 13.29
OPINION DES GESTIONNAIRES D'ENSEMBLES SUR LA PARTICIPATION DES LOCATAIRES SELON LE DEGRÉ ACTUEL DE PARTICIPATION DES LOCATAIRES

NOMBRE DE DOMAINES DE PARTICIPATION DES LOCATAIRES	LES LOCATAIRES NE DEVRAIENT AVOIR AUCUN RÔLE DANS LA GESTION DE L'ENSEMBLE			
	ACCORD	DÉSACCORD (% DES ENSEMBLES)	SANS OPINION	(n)
0	51,3	36,8	11,8	(538)
1	59,2	26,2	14,5	(878)
2	42,3	43,4	14,3	(780)
3	42,8	47,4	9,8	(1 156)
4	41,9	47,8	10,2	(731)
5	16,7	78,7	4,6	(64)
TOTAL	46,7	41,3	11,9	(4 147)

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

Un autre indicateur de l'attitude de la gestion de l'ensemble envers la participation des locataires est l'appui pour les réunions de locataires. Le tableau 13.30 montre que les gestionnaires sont en faveur des réunions de locataires dans un peu plus du quart des ensembles de logement public qui englobent plus de la moitié des logements publics.

Les gestionnaires appuient plus facilement les réunions de locataires dans les ensembles destinés aux personnes âgées que dans les ensembles familiaux. Cet appui existe dans 40 p. 100 des ensembles destinés aux personnes âgées qui englobent 64 p. 100 des logements pour personnes âgées et dans seulement 14,5 p. 100 des ensembles familiaux qui comprennent près de 40 p. 100 des logements familiaux.

L'appui de la gestion pour les réunions de locataires est également plus fréquent dans les grands ensembles de logement public. Cet appui existe dans 7 p. 100 des ensembles qui comptent moins de 10 logements alors qu'on en fait état dans près de 80 p. 100 des ensembles comptant 200 logements ou plus.

TABLEAU 13.30
APPUI DES GESTIONNAIRES D'ENSEMBLES[1]
POUR LES RÉUNIONS DE LOCATAIRES

	APPUI EXPRIMÉ POUR LES RÉUNIONS DE LOCATAIRES		
	OUI (% DES ENSEMBLES)	OUI (% DES LOGEMENTS)	(n)
CLIENTÈLE			
Familles	14,5	38,9	(1 970)
Personnes âgées	40,0	64,0	(2 068)
TAILLE DES ENSEMBLES (LOGEMENTS)			
Moins de 10	6,5	7,3	(797)
10 à 49	23,6	26,9	(2 432)
50 à 99	43,0	44,3	(496)
100 à 199	62,2	63,5	(326)
200 et plus	79,9	79,1	(148)
TOTAL	27,5	52,5	(4 217)

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

NOTE : [1] L'appui comprend les locaux et le matériel.

L'existence de salles de réunions constitue un autre indicateur de l'appui pour la participation des locataires. Le tableau 13.31 révèle que les gestionnaires estiment que les salles de réunion sont satisfaisantes dans un peu plus de la moitié des ensembles de logement public qui englobent près de 70 p. 100 des logements publics. Les salles de réunion ne sont pas satisfaisantes dans 7 p. 100 des ensembles, qui englobent 8,8 p. 100 de l'ensemble des logements, ou n'existent tout simplement pas dans 38,7 p. 100 des ensembles qui englobent 21,5 p. 100 des logements.

Les salles de réunion sont moins satisfaisantes et moins disponibles dans les ensembles familiaux que dans les ensembles pour personnes âgées. Elles ne sont pas disponibles dans 64,1 p. 100 des ensembles familiaux qui regroupent 41,6 p. 100 des logements familiaux et ne sont pas satisfaisantes dans 9,2 p. 100 des ensembles familiaux qui regroupent 15,1 p. 100 des logements familiaux. D'autre part, il n'existe pas de salle de réunion dans seulement 13,1 p. 100 des ensembles pour personnes âgées, qui regroupent 4,5 p. 100 des logements, et ces salles ne sont pas satisfaisantes dans moins de 5 p. 100 des ensembles ou logements destinés aux personnes âgées.

Les salles de réunion existent moins souvent dans les petits ensembles de logement public. Si de telles salles existent dans plus de 97 p. 100 des ensembles qui comptent 200 logements ou plus, elles sont inexistantes dans près de 60 p. 100 des ensembles regroupant moins de 10 logements.

TABLEAU 13.31
EXISTENCE DE SALLES DE RÉUNION DANS LES ENSEMBLES DE LOGEMENT PUBLIC

	EXISTENCE DE SALLES DE RÉUNION				
	INSATIS-FAISANTES	SATIS-FAISANTES	INEXIS-TANTES	NE SAIS PAS	(n)
	(POURCENTAGE DES ENSEMBLES)				
CLIENTÈLE					
Familles	9,2	21,8	64,1	4,8	(1 923)
Personnes âgées	4,9	81,5	13,1	0,5	(2 045)
TAILLE DES ENSEMBLES (LOGEMENTS)					
Moins de 10	5,0	28,3	59,8	6,9	(286)
10 à 49	7,0	53,3	38,0	1,7	(1 390)
50 à 99	8,9	57,4	32,4	1,2	(772)
100 à 199	7,9	76,5	15,3	0,3	(1 582)
200 et plus	10,9	85,5	2,9	0,7	(103)
TOTAL	7,0	51,7	38,7	2,6	(4 133)
	(POURCENTAGE DU PARC (LOGEMENTS))				
CLIENTÈLE					
Familles	15,1	47,1	41,6	2,6	(1 923)
Personnes âgées	3,8	91,5	4,5	0,1	(2 045)
TAILLE DES ENSEMBLES (LOGEMENTS)					
Moins de 10	5,8	30,6	57,1	6,5	(286)
10 à 49	6,8	54,6	48,5	1,7	(1 390)
50 à 99	9,2	57,7	31,8	1,3	(772)
100 à 199	8,7	76,8	14,2	0,3	(1 582)
200 et plus	11,0	86,1	2,2	0,7	(103)
TOTAL	8,8	68,5	21,5	1,2	(4 133)

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

Satisfaction des locataires à l'égard de la gestion des ensembles

Au chapitre XI sur la satisfaction des clients et la qualité de la vie dans les logements publics, nous avons démontré que près de 20 p. 100 des locataires des logements publics sont insatisfaits de l'administration de leur ensemble. Les locataires sont surtout insatisfaits du rendement de la gestion en ce qui concerne la sécurité et la rapidité de réponse aux demandes. Les familles ont aussi exprimé une plus forte insatisfaction à l'égard de la gestion de l'ensemble que les personnes âgées. Les tableaux suivants étudient la question de savoir si le degré de satisfaction des locataires varie selon le degré actuel de leur participation à la gestion.

Le tableau 13.32 présente le degré de satisfaction des locataires à l'égard de l'administration de leur ensemble selon le nombre de domaines de participation des locataires. On peut constater que la satisfaction des locataires quant à l'administration de l'ensemble demeure aux environs de 80 p. 100, sauf dans le petit pourcentage des ensembles où les locataires participent aux cinq domaines de gestion. Dans ces ensembles, la satisfaction des locataires est plus faible, soit 65 p. 100. Toutefois, on ne peut établir aucun lien de causalité entre le degré de participation et la satisfaction quant à l'administration de l'ensemble, car on ne sait si l'insatisfaction des locataires à l'égard de la gestion de l'ensemble conduit à la participation ou si c'est la participation elle-même qui est source d'insatisfaction.

TABLEAU 13.32
SATISFACTION DES LOCATAIRES À L'ÉGARD DE L'ADMINISTRATION DE L'ENSEMBLE SELON LE DEGRÉ ACTUEL DE PARTICIPATION DES LOCATAIRES

NOMBRE DE DOMAINES DE PARTICIPATION DES LOCATAIRES	INSATISFAITS (% DES LOCATAIRES)	SATISFAITS	(n)
0	17,3	82,7	(172)
1	22,3	77,7	(352)
2	14,9	85,1	(366)
3	16,4	83,6	(733)
4	18,0	82,0	(475)
5	34,8	65,2	(55)
TOTAL	18,1	81,9	(2 175)

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

Le tableau 13.33 étudie le degré de satisfaction des locataires à l'égard de divers aspects de leur ensemble selon qu'ils participent ou non à la gestion de ces aspects. Le tableau démontre clairement que la participation ou l'absence de participation des locataires à l'entretien des terrains et des aires communes, aux programmes sociaux et récréatifs, à la sécurité ou à la protection contre le vandalisme ne semble pas avoir d'influence significative sur le degré de satisfaction des locataires dans ces domaines ou à l'égard de leur logement de façon global. Ceci vaut tout autant pour les familles que pour les personnes âgées.

TABLEAU 13.33
SATISFACTION DES LOCATAIRES SELON LE TYPE DE PARTICIPATION DES LOCATAIRES

	% DES LOCATAIRES SATISFAITS			
	PARTICIPENT	(n)	NE PARTICIPENT PAS	(n)
LES LOCATAIRES PARTICIPENT À L'ENTRETIEN DES TERRAINS ET DES AIRES COMMUNES				
Terrains aux environs de l'ensemble	84,5	(998)	87,7	(1 221)
Entretien des terrains et des aires communes	84,6	(991)	87,6	(1 241)
Logement, globalement	90,1	(1 043)	89,9	(1 289)
LES LOCATAIRES PARTICIPENT AUX PROGRAMMES SOCIAUX OU RÉCRÉATIFS				
Existence de magasins, d'installations récréatives et de soins de santé	86,2	(1 720)	92,4	(462)
Information de la part de la gestion de l'ensemble sur les services socio-culturels	86,9	(1 393)	69,6	(331)
Logement, globalement	91,4	(1 803)	86,2	(475)
LES LOCATAIRES PARTICIPENT À LA SÉCURITÉ				
Sécurité contre le crime et le vandalisme	80,8	(1 105)	70,5	(849)
Logement, globalement	91,2	(1 300)	88,3	(995)
LES LOCATAIRES PARTICIPENT À LA PROTECTION CONTRE LE VANDALISME				
Sécurité contre le crime et le vandalisme	78,2	(1 348)	72,0	(580)
Logement, globalement	90,8	(1 593)	87,5	(674)

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

Le tableau 13.34 présente les opinions des locataires quant à savoir s'ils devraient jouer un rôle plus considérable dans la gestion en fonction de leur degré actuel de participation. On peut constater que, quel que soit leur degré actuel de participation, environ le tiers des locataires sont favorables à une plus forte participation à la gestion. Il faut signaler qu'à tous les niveaux de participation actuelle, une majorité de locataires qui ont exprimé un avis sont en faveur d'une plus forte participation. Plus du tiers des locataires interrogés n'ont pas exprimé d'opinion sur une plus forte participation des locataires.

TABLEAU 13.34
OPINION DES LOCATAIRES SUR LE DEGRÉ DE PARTICIPATION SELON LE DEGRÉ ACTUEL DE PARTICIPATION DES LOCATAIRES

NOMBRE DE DOMAINES DE PARTICIPATION DES LOCATAIRES	LES LOCATAIRES DEVRAIENT JOUER UN RÔLE PLUS IMPORTANT DANS LA GESTION DE L'ENSEMBLE				
	OUI	NON	NE SAIS PAS	S.O.	(n)
	(% DES LOCATAIRES)				
0	37,9	19,3	36,8	6,0	(179)
1	36,2	21,4	34,8	7,6	(349)
2	36,8	21,4	34,8	7,4	(382)
3	36,5	24,2	36,6	6,7	(764)
4	36,8	24,7	35,2	5,3	(466)
5	30,2	26,5	43,1	0,2	(54)
TOTAL	36,1	23,2	34,2	6,5	(2 194)

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

E. Sommaire

Le présent chapitre traite des pratiques de gestion au niveau de l'ensemble. Nous avons étudié les effectifs disponibles, la gestion de l'état des lieux, la gestion du temps de préparation des logements et, enfin, les attitudes des gestionnaires envers les associations de locataires et la participation des locataires à la gestion.

La majorité des gestionnaires d'ensembles sont chargés d'un parc de moins de 100 logements publics ou sociaux. Par ailleurs, moins du quart des gestionnaires chargés de grands portefeuilles gèrent plus des trois quarts des logements publics. En outre, les gestionnaires d'ensembles familiaux plus âgés, où l'on constate une plus forte fréquence de mauvais état, sont chargés de portefeuilles plus importants.

Dans l'ensemble, la fréquence des ensembles qui comptent des bureaux sur place est faible, soit un peu moins de 20 p. 100. L'analyse totalisée au niveau national n'a pas permis de déceler de rapport entre l'existence d'un bureau sur place et la satisfaction des locataires.

Le temps de déplacement ne constitue pas un problème important, car seulement 11 p. 100 des gestionnaires, qui sont chargés d'un peu plus de 20 p. 100 du parc, signalent des problèmes à cet égard. Toutefois, les gestionnaires connaissent davantage de problèmes à l'égard du temps de déplacement à mesure que la taille de leur portefeuille augmente.

Les ressources en personnel par 100 logements sont plus faibles pour les ensembles anciens, les grands ensembles et les ensembles comportant des immeubles de grande hauteur et divers types de construction. Bien que les grands ensembles de grande hauteur puissent donner lieu à des économies d'échelle, il est douteux que ces économies soient suffisantes pour rendre compte de la faiblesse de leurs effectifs par rapport aux petits ensembles ou aux ensembles composés de maisons individuelles, jumelées et en rangée.

Dans l'ensemble, les gestionnaires ont une expérience considérable, en moyenne 6,1 années à titre de gestionnaires d'ensembles de logement public, et la plupart d'entre eux sont issus du programme. Il n'y a pas beaucoup de différence quant aux années d'expérience des gestionnaires d'ensembles selon les diverses caractéristiques du parc de logements publics.

Le plus haut niveau d'instruction des gestionnaires est le plus fréquemment un diplôme d'études secondaires ou un certificat de métier. Seulement le dixième des gestionnaires sont des gestionnaires immobiliers agréés (CPM) ou ont obtenu quelque autre titre ou agrément. L'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique rendent compte de la presque totalité des gestionnaires agréés. Dans ces quatre provinces, le niveau d'agrément augmente avec l'âge et la taille des ensembles.

L'enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public révèle que les travaux d'entretien et de M-A ont été reportés de 1987 à une année ultérieure respectivement dans 24,2 p. 100 et 34 p. 100 des ensembles de logement public. Le manque de ressources budgétaires est la raison le plus souvent avancée, soit plus de 75 p. 100, pour le report des travaux d'entretien ou de M-A.

Bien que l'analyse n'ait pas révélé dans l'ensemble de liens importants entre le report des travaux d'entretien et de M-A et l'état de l'ensemble, on a constaté une plus forte fréquence de report dans les grands ensembles, ceux qui comptent plusieurs types de construction et les ensembles familiaux. Ces ensembles présentent une plus grande fréquence de problèmes d'état des lieux, d'effectifs et de budget.

Ces données, s'ajoutant aux indications présentées au chapitre VIII, portent à croire que le report des travaux de M-A peut constituer un problème pour la petite portion du parc qui est en très mauvais état et exige le plus fort niveau de réparations et de remplacement. En outre, on a constaté un lien manifeste entre

le report des travaux de M-A par manque de ressources budgétaires et la taille de l'ensemble.

Au chapitre de la gestion de l'état des lieux, les gestionnaires d'ensembles sont portés à trouver leur ensemble en meilleur état que les inspecteurs de la SCHL. Il se peut donc que l'entretien de certains ensembles soit inférieur à ce qu'il devrait être.

On a constaté que le temps de préparation des logements diminue à mesure qu'augmente le roulement. Étant donné que moins de 0,5 p. 100 des mois-logement ont été perdus en raison de la préparation, il ne s'agit pas là d'un problème important de gestion.

Il y a une forme quelconque de participation des locataires dans la plupart des ensembles de logement public, mais elle n'est toujours pas structurée au moyen de comités de locataires. Seule une minorité d'ensembles, soit 13,7 p. 100, n'ont aucune forme de participation. Dans la majorité des ensembles, les locataires participent à des degrés divers à l'entretien des terrains et des aires communes, aux programmes sociaux ou récréatifs, à la protection contre le vandalisme et à la sécurité de l'ensemble. La participation des locataires aux travaux de bureau et à l'établissement des budgets est beaucoup plus faible, seulement 10,7 p. 100 des ensembles signalant une certaine forme de participation dans ce domaine.

Bien qu'il y ait des réunions entre le personnel de l'ensemble et les locataires dans près de 40 p. 100 des ensembles, il n'y a de réunion entre le personnel et les comités de locataires que dans 15,9 p. 100 des ensembles. Ces chiffres révèlent que, malgré une certaine forme de participation des locataires dans la majorité des ensembles, cette participation n'est pas nécessairement structurée au moyen de comités de locataires. Les réunions sont plus fréquentes dans les ensembles pour personnes âgées et dans les grands ensembles.

Les gestionnaires d'ensembles accueillent les avis des locataires et sont favorables à la formation de comités de locataires. Les gestionnaires de 75 p. 100 des ensembles sont d'accord qu'ils devraient tenir vraiment compte des conseils des locataires, donnés individuellement. En outre, les gestionnaires de plus de 60 p. 100 des ensembles sont d'accord que les locataires devraient constituer des associations pour fournir des conseils et des suggestions à l'équipe de gestion de l'ensemble.

L'appui des gestionnaires pour la participation directe des locataires à la gestion des ensembles est beaucoup plus faible. Les gestionnaires de près de la moitié des ensembles sont d'accord pour dire que les locataires ne devraient avoir aucun rôle dans la gestion de l'ensemble. L'opposition des gestionnaires augmente s'il s'agit d'une participation importante des locataires. Les gestionnaires de près de 80 p. 100 des ensembles sont en désaccord avec l'énoncé voulant que les

locataires jouent un rôle important dans la gestion de leur ensemble.

Les gestionnaires aident aux réunions de locataires en fournissant des locaux et du matériel dans un peu plus du quart des ensembles de logement public, qui comprennent plus de la moitié des logements. L'appui pour les réunions de locataires est plus fréquent dans les ensembles pour personnes âgées et dans les grands ensembles.

Les gestionnaires d'ensembles estiment que les salles de réunion sont satisfaisantes dans un peu plus de la moitié des ensembles, qui englobent près de 70 p. 100 des logements publics. Les salles de réunion ne sont pas satisfaisantes dans 7 p. 100 des ensembles, qui regroupent 8,8 p. 100 des logements, ou n'existent tout simplement pas dans 38,7 p. 100 des ensembles qui comprennent 21,5 p. 100 des logements. Les salles de réunion sont plus facilement disponibles dans les ensembles pour personnes âgées et dans les grands ensembles.

Plus de 80 p. 100 des locataires sont satisfaits de l'administration de leur ensemble. Ils sont surtout insatisfaits du rendement de la gestion en ce qui concerne la sécurité et la rapidité de réponse aux demandes. Les familles expriment également une plus forte insatisfaction que les personnes âgées.

La satisfaction des locataires ne varie pas selon leur niveau de participation, mais les locataires désirent un rôle plus important dans l'administration de leur ensemble. On ne peut établir aucun lien de causalité entre le niveau de participation et la satisfaction à l'égard de la gestion de l'ensemble, car on ne sait si l'insatisfaction des locataires à l'égard de la gestion aboutit à leur participation ou si la participation est elle-même source d'insatisfaction.

Quel que soit leur niveau actuel de participation, environ le tiers des locataires sont en faveur d'une plus forte participation des locataires à la gestion de leur ensemble. La majorité des locataires qui ont exprimé une opinion désirent une plus grande participation, mais plus du tiers des locataires qui ont fait l'objet de l'enquête n'ont pas exprimé d'opinion.

XIV RENDEMENT DE GESTION : AIDE PROVINCIALE ET TERRITORIALE

A. Introduction

Bien qu'elle soit l'un des principaux bailleurs de fonds du secteur du logement public au Canada, la SCHL ne gère pas le parc de logements publics et ses moyens de contrôle de cette gestion sont peu nombreux. À la faveur d'ententes entre le fédéral et les provinces et les territoires, la responsabilité de la gestion du parc a été confiée presque exclusivement aux autorités provinciales et territoriales. Les accords conclus renferment un nombre restreint de dispositions importantes qui intéressent pour la plupart des aspects clés du programme comme l'utilisation de l'échelle des loyers proportionnés au revenu et l'application des normes du bâtiment. On trouvera dans l'annexe F un exposé des accords conclus entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ou territoriaux. Ce sont les provinces et les territoires et leurs organismes qui se retrouvent avec le gros des responsabilités de gestion du logement public. C'est pourquoi les structures et les pratiques de gestion varient selon les régions.

Dans ce chapitre, nous évaluerons à l'aide d'indicateurs de bonne gestion de "rendement" les divers systèmes et pratiques de gestion du parc de logements publics dans les provinces et les territoires. L'analyse sera fondée sur des données puisées à quatre sources : 1) directives et méthodes (s'il y en a) des provinces et des territoires pour l'application du programme, 2) entretiens avec les représentants des provinces et des territoires, 3) enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public et 4) enquête auprès des locataires de logements publics.

En vue d'examiner le soutien provincial et territorial à la gestion du parc de logements publics, on a documenté les programmes et les méthodes des provinces et des territoires au moment de la collecte des données. On reconnaît que des améliorations ont été apportées aux programmes depuis ce temps.

Démarche

Dans ce chapitre, nous examinerons la gestion du parc de logements publics au niveau provincial et territorial. Pour ce faire nous examinerons l'organisation du personnel et le partage des responsabilités, ainsi que le cadre de fonctionnement et d'aide à la gestion mis en place en vue d'encourager ou de garantir une gestion fructueuse du parc.

Le chapitre se divise en sept sections; les six premières traitent de six domaines de gestion du parc de logements

publics, au niveau provincial et territorial, à savoir : 1) l'aide que les provinces et territoires donnent à la gestion au niveau des ensembles; 2) la méthode suivie par chaque province ou territoire en ce qui a trait aux rapports entre les locataires et le personnel de l'ensemble; 3) le degré d'accréditation et de formation des gestionnaires d'ensembles; 4) la gestion de l'état des logements; 5) la gestion de l'état des ensembles et 6) la planification générale de la gestion en vue d'accroître son efficacité. Pour chacun de ces aspects, nous utiliserons plusieurs indicateurs de bonne gestion, qui viennent de travaux de recherche effectués dans le domaine de la gestion du logement et des propriétés immobilières et dans des secteurs autres que celui de l'habitation (études démontrant l'existence d'un fort lien entre ces indicateurs et une gestion efficace).

Chaque section commence par une explication de l'importance et de la pertinence du domaine de gestion étudié. On y présente ensuite les indicateurs particuliers utilisés pour évaluer le rendement des provinces et territoires en ce domaine. Nous reconnaissons dans notre étude que, en raison des différences qui existent dans la taille des provinces et en raison d'autres caractéristiques du parc, la même structure de gestion ne convient pas à toutes les provinces.

Dans la dernière section, nous présentons l'analyse des indicateurs composites que nous avons élaborés pour chaque domaine de gestion. Afin de juger de la validité de ces indicateurs du rendement de gestion, nous les avons analysés en les appliquant aux cotes d'évaluation d'état indiquées dans l'étude sur l'état des lieux. Cette analyse a permis non seulement de s'assurer de la validité des indicateurs choisis, mais aussi de repérer les domaines de gestion qui semblent avoir le plus d'effet sur l'état matériel des ensembles de logement public. Les différences qui existent dans la façon dont les provinces et territoires gèrent leur parc de logements publics permettront d'étudier l'influence de chacune des méthodes et pratiques de gestion sur l'état du programme.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'analyse présentée dans ce chapitre tient compte des différentes méthodes et structures de gestion suivies, à travers le pays, pour gérer le parc de logements publics. L'organisation de cette gestion suit deux modèles de base dans les provinces et les territoires. Dans le premier modèle, celui de l'office municipal d'habitation, la gestion quotidienne revient en décentralisation à ces offices municipaux d'habitation. Dans ce régime de décentralisation, les provinces exercent un degré variable d'influence et de contrôle sur les activités des offices municipaux d'habitation. Le régime prévoit que des gestionnaires d'ensembles seront chargés de la gestion quotidienne des ensembles. Dans le second modèle, les provinces gèrent directement les logements et, si l'on a recours à des gestionnaires d'ensembles sur place (il n'y en a

pas ni à Terre-Neuve ni au Nouveau-Brunswick), ceux-ci relèvent directement d'un bureau régional ou central (comme en Colombie-Britannique et dans l'Île-du-Prince-Édouard, dans le cas des logements pour personnes âgées).

B. Étendue de l'aide à la gestion des ensembles

La décentralisation des responsabilités au profit des bureaux régionaux et des offices municipaux d'habitation et la dispersion du parc rendent difficiles toute gestion et réalisation uniformes du programme de logement public. En situation de décentralisation, il faut disposer de directives ou de politiques pour garantir la cohérence de la prise de décision en ce qui concerne les questions relatives aux locataires, et la gestion matérielle et financière du parc. De plus, la dissémination des ensembles du programme dans les collectivités des provinces fait de la communication des politiques et des directives adoptées un défi.

Les avantages de la décentralisation sont une capacité de prise de décision au niveau des ensembles qui se manifeste par une rapidité et une souplesse de réaction aux conditions locales. Les responsables aux échelons supérieurs peuvent recourir à diverses formes de direction et de soutien pour rendre l'application des politiques plus uniforme et parfaire les connaissances des gens qui gèrent et entretiennent le parc localement. Cette aide apportée aux échelons inférieurs de l'organisation peut consister en renseignements écrits (lignes de conduite et directives), en activités de formation et d'orientation, en séances de communication et de rétroaction et en possibilités d'accès à un personnel plus spécialisé et expérimenté.

On assurera une plus grande uniformité en communiquant les lignes de conduite sous une forme accessible et en abordant les questions clés de gestion et de fonctionnement des ensembles. Si l'on améliore aptitudes et connaissances (y compris les directives) à ce niveau, on favorisera une gestion efficace. Ceci est particulièrement vrai dans le cas des petits ensembles dont le personnel est appelé à exercer une diversité de fonctions (depuis les relations avec les locataires jusqu'à l'entretien préventif); on pourra par la transmission de directives et les activités de perfectionnement fournir aux préposés l'information nécessaire pour qu'ils puissent travailler efficacement. Même pour les gens rompus à leurs tâches, on peut par des directives mieux aligner les façons de travailler sur les exigences de l'employeur.

Indicateurs d'étendue de l'aide à la gestion des ensembles

On se sert de quatre principaux indicateurs pour mesurer l'étendue de l'aide à la gestion des ensembles, à savoir 1) l'existence de guides d'application de programme; 2) celle de programmes de formation et d'une communication de l'information au personnel; 3) l'existence de directives d'entretien; et 4) l'importance numérique et la nature des ressources humaines affectées au programme à l'échelon provincial ou au niveau des bureaux régionaux.

Constatations

La matrice 1 présente les constatations faites en ce qui concerne l'étendue de l'aide des provinces et des territoires à la gestion des ensembles (voir l'annexe G). Dans cette section, nous évaluons les manuels relatifs au programme de logement public qui étaient utilisés en 1988. Des améliorations peuvent y avoir été apportées depuis.

Les provinces et les territoires ont tous un guide de gestion des ensembles que peuvent consulter les offices municipaux d'habitation ou les bureaux régionaux. Le champ descriptif de ces guides varie selon les provinces et les territoires. Les quatre provinces de l'Atlantique ont des guides complets. Le guide de l'Île-du-Prince-Édouard ne parle cependant pas assez des questions de relations avec les locataires et d'entretien. Par ailleurs, le Nouveau-Brunswick est en train de remanier son guide qu'il juge dépassé. Dans les guides du Québec, de l'Ontario, du Manitoba, de la Saskatchewan et des Territoires du Nord-Ouest, on trouve toutes les indications utiles dans toutes les catégories d'activités étudiées. Celui de l'Alberta éclaire peu les offices municipaux d'habitation, orientation restrictive qu'a adoptée l'Alberta, étant donné la très grande autonomie des offices municipaux d'habitation de la province. Le manuel du Yukon est complet sauf en matière de relations avec les locataires et d'entretien (les travaux d'entretien étant confiés à des entrepreneurs).

On encourage dans toutes les provinces à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard, de la Saskatchewan et du Yukon la prise en compte des frais de formation dans les budgets des offices municipaux d'habitation. L'Île-du-Prince-Édouard est la seule province qui n'assure aucune formation et ne dit pas non plus dans son guide de programme qu'une formation est souhaitable et que leurs frais peuvent être imputés aux budgets. (On trouvera au chapitre précédent sur la gestion des ensembles des données précises sur les cours suivis par les gestionnaires d'ensembles.) On constate des écarts entre les mesures d'organisation de séminaires ou de communication (avec le personnel des ensembles) au moyen de bulletins d'information et de conférences, mais presque toutes les provinces et tous les territoires font quelque chose dans ce

domaine. Les provinces et territoires qui recourent à des conférences ou à des ateliers annuels à l'intention des gestionnaires d'ensembles sont la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, le Québec, l'Ontario, la Saskatchewan, la Colombie-Britannique et le Yukon. Au Nouveau-Brunswick et en Colombie-Britannique, les séances sont destinées aux gestionnaires de secteur qui jouent le rôle de gestionnaires d'ensembles dans cette structure de gestion.

Des directives décrivant les tâches d'un programme d'entretien préventif et des recommandations quant à la fréquence d'intervention existent à Terre-Neuve, en Nouvelle-Écosse, en Ontario, en Colombie-Britannique et dans les Territoires du Nord-Ouest. Au Québec, l'exposé des tâches vise à la fois le nettoyage et l'entretien, mais ce sont les gestionnaires qui décident de la fréquence des interventions. Il existe toutefois des mécanismes de contrôle qui garantissent le caractère suffisant des interventions d'entretien. Les outils d'encadrement des travaux d'entretien sont les guides de programme, les tableaux de fréquence et les programmes d'exécution que décrivent les exposés de tâches. Au Manitoba, les directives vont au-delà des indications de tâches et de fréquence et exposent des mesures correctives pour les divers problèmes d'entretien. Dans les autres provinces et territoires (Île-du-Prince-Édouard, Nouveau-Brunswick, Saskatchewan et Yukon), il n'y a pas de directives d'entretien et celui-ci relève entièrement de la compétence du gestionnaire d'ensembles ou des autres agents concernés, et aucun contrôle externe ne s'exerce sur l'exécution des tâches.

Au Québec, au Manitoba, en Saskatchewan (mesure récente), en Colombie-Britannique et dans les Territoires du Nord-Ouest, un gestionnaire ou un technicien d'entretien contrôle après coup les activités d'entretien.

Il est plus facile de constater l'aide apportée à la gestion des ensembles dans les provinces et les territoires comptant des offices municipaux d'habitation et des gestionnaires au niveau des ensembles. Dans ce cas, on met au besoin du personnel spécialisé à l'échelon régional ou provincial à la disposition du personnel des ensembles. On voit dans ce genre de mesure une bonne source d'aide. À Terre-Neuve et au Nouveau-Brunswick, où les préposés à l'entretien relèvent de gestionnaires d'entretien à l'échelon régional et où la gestion immobilière ne fait pas l'objet d'une décentralisation au niveau des ensembles, la fonction d'aide à la gestion a beaucoup moins sa place.

Parmi les provinces et territoires qui ont des gestionnaires d'ensembles et des offices municipaux d'habitation, la Nouvelle-Écosse, le Québec, l'Ontario, la Saskatchewan et les Territoires du Nord-Ouest sont considérés comme apportant un soutien spécialisé d'une qualité exceptionnelle. Ces provinces et territoires fournissent, au niveau régional ou au

niveau provincial et territorial, du personnel qui, en plus de leurs responsabilités dans le cadre d'autres programmes, viennent en aide aux gestionnaires de programme. Dans les autres provinces et territoires, des agents régionaux sont disponibles, mais le soutien des gestionnaires d'ensembles locaux n'est pas une tâche qui leur est spécifiquement assignée.

L'Île-du-Prince-Édouard n'assure aucun soutien à moins que les gestionnaires ne sollicitent de leur propre chef l'aide des services provinciaux.

C. Rapports entre les locataires et les gestionnaires d'ensembles

Dans cette section, nous étudierons les rapports entre les locataires et le personnel des ensembles, et notamment la question de la participation des locataires à la gestion des ensembles. Les relations débordent le cadre du lien habituel propriétaire-locataire et peuvent comprendre des aspects comme l'aiguillage de locataires ayant des difficultés sociales vers des organismes compétents, la participation du personnel aux activités des associations de locataires, les remises de loyer en période de fléchissement du revenu, les tâches normales de perception des loyers et le traitement des demandes reçues. Les éléments d'interaction possible étant très nombreux, il est difficile de dresser le tableau de rapports idéaux entre locataires et personnel d'ensembles. Nous nous sommes servis de données sur les rapports locataires-personnel et le rendement de la gestion pour élaborer des indicateurs. Nous avons aussi tenu compte à cette fin des buts généraux de la consultation et de la participation.

Indicateurs de rapports locataires-gestionnaires d'ensembles

Quatre indicateurs servent à mesurer la disponibilité du personnel et la régularité des contacts avec les locataires, à savoir : 1) le fait que les gestionnaires d'ensembles se trouvent sur place ou dans la localité; 2) le fait que les offices municipaux d'habitation d'une certaine taille et les bureaux régionaux disposent d'agents de relations avec les locataires (ou l'équivalent); 3) le fait que les associations de locataires reçoivent du financement et des encouragements; et 4) le fait que les représentants des locataires siègent au conseil d'administration de l'office municipal d'habitation.

Constatations

La matrice 2 (annexe G) nous renseigne sur l'étendue des rapports entre locataires et personnel de gestion des ensembles de logement public.

La proportion des ensembles avec personnel sur place varie entre zéro à l'Île-du-Prince-Édouard et 63 p. 100 dans les Territoires du Nord-Ouest. Cet indicateur peut nous permettre d'évaluer la facilité des contacts entre locataires et personnel ou le degré de familiarité générale, mais il n'est pas toujours nécessaire d'avoir du personnel sur place pour gérer les ensembles (sans égard à leur type ni à leur taille). Dans l'Île-du-Prince-Édouard, à Terre-Neuve, en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick, le personnel est sur place dans moins de 10 p. 100 des ensembles. À Terre-Neuve et au Nouveau-Brunswick où la gestion est assurée par des bureaux régionaux et dans l'Île-du-Prince-Édouard où l'ensemble le plus considérable compte 30 logements, le personnel de gestion n'est jamais sur les lieux. L'Ontario et la Saskatchewan ont la plus forte proportion (12,5 p. 100 et 10,3 p. 100 respectivement) d'ensembles avec bureau sur place. Dans le reste des provinces de l'Ouest, au Québec, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, le pourcentage est beaucoup plus élevé. Il convient de noter que la Colombie-Britannique, qui a le même modèle de gestion que le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve, a des bureaux sur place dans 57 p. 100 de ses ensembles et dispose de personnel de garde immobilière à plein temps dans les gros ensembles et de gestionnaires d'entretien à heures de bureau fixes pour les autres. Les Territoires du Nord-Ouest, la Colombie-Britannique et le Yukon présentent une proportion d'ensembles avec bureau sur place bien supérieure à la moyenne nationale.

Dans sept provinces, on trouve des agents de relations communautaires (collectivité ou locataires) dans les gros offices municipaux d'habitation ou les bureaux régionaux. Dans l'Île-du-Prince-Édouard, en Colombie-Britannique, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, il n'en existe ni à l'échelon local ni à l'échelon régional.

L'activité de financement et d'encouragement des associations de locataires n'est pas uniforme dans tout le pays, bien que les ententes entre la SCHL et les provinces et les territoires et les directives ultérieures en matière de "désenchevêtrement" préconisent un soutien de ces associations. Les provinces et territoires qui financent et encouragent celles-ci à la fois sont Terre-Neuve, le Québec, l'Ontario, le Manitoba, la Colombie-Britannique et le Yukon. On n'accorde ni fonds ni appui aux associations de locataires dans l'Île-du-Prince-Édouard et au Nouveau-Brunswick. La Nouvelle-Écosse les finance, mais sans favoriser par d'autres moyens la participation des locataires. En Saskatchewan, il y a un certain financement, mais le personnel des ensembles n'encourage que les associations du troisième âge. Les Territoires du Nord-Ouest ont des associations de locataires dont les responsabilités ressemblent à celles des offices municipaux d'habitation. Leurs pouvoirs sont cependant moindres.

La possibilité d'une représentation des locataires au conseil d'administration des offices municipaux d'habitation existe dans toutes les provinces et les territoires sauf à Terre-Neuve et, dans le seul cas des logements pour personnes âgées, dans l'Île-du-Prince-Édouard, au Nouveau-Brunswick et en Colombie-Britannique (c.-à-d. là où il n'y a pas d'offices municipaux d'habitation). Parmi les autres provinces et territoires qui suivent le principe des offices municipaux d'habitation, cinq (Québec, Ontario, Manitoba, Yukon et Territoires du Nord-Ouest) admettent les locataires dans les conseils d'administration. En Saskatchewan et dans l'Île-du-Prince-Édouard, les locataires des ensembles de logements familiaux ne sont pas représentés, mais en Nouvelle-Écosse la chose est possible.

D. Accréditation et formation des gestionnaires d'ensembles

La gestion d'ensembles de logement public peut être une tâche complexe. Les gestionnaires de tels ensembles doivent s'occuper de domaines aussi différents que l'inspection des propriétés, les corps de métier requis pour l'entretien des installations techniques, la planification du budget, la perception des loyers et les relations avec les locataires. Le degré de formation et d'accréditation en gestion immobilière que possèdent les gestionnaires d'ensembles contribue à rehausser la qualité et la continuité de la gestion dans les ensembles de logement public. En fin de compte, c'est la responsabilité des provinces et des territoires de voir à organiser des programmes d'accréditation et de formation et à encourager les gestionnaires d'ensembles à profiter de ces possibilités de formation.

Indicateurs de l'accréditation et de la formation des gestionnaires d'ensembles

On se sert de deux principaux indicateurs pour évaluer l'accréditation et la formation du personnel de gestion des ensembles, à savoir : 1) le niveau d'accréditation des gestionnaires et 2) le pourcentage de gestionnaires qui ont suivi des cours dans les domaines de la planification budgétaire, des relations avec les locataires, de l'inspection des propriétés et des métiers associés au domaine de l'habitation.

Ces indicateurs s'attachent à la gestion du parc de logements publics plutôt qu'à la faculté de réagir aux problèmes au fur et à mesure qu'ils se présentent. Les gestionnaires devraient être capables de juger des mesures à prendre, d'évaluer les possibilités qui s'offrent et d'assurer une bonne planification pour leurs ensembles. Les programmes d'accréditation d'organismes comme l'Institute for Housing Management (IHM) ou l'Institute of Real Estate Management

(IREM) et toute autre formation intéressant les fonctions exercées sont de nature à enrichir largement le bagage des gestionnaires et profiteront au parc. Les données relatives aux indicateurs de formation et d'accréditation professionnelle des gestionnaires sont tirées du questionnaire distribué aux gestionnaires d'ensembles et visent à établir la proportion des gestionnaires qui ont obtenu un titre professionnel de l'IHM ou de l'IREM, ou qui sont inscrits au programme d'accréditation de ces organismes, ainsi que la proportion de ceux qui suivent des cours en relations avec les locataires, en planification budgétaire, en inspection immobilière ou dans les métiers (plomberie, chauffage, électricité et charpenterie-menuiserie).

Constatations

La matrice 3 (annexe G) présente des renseignements sur le personnel de gestion des ensembles, leurs activités et leur formation.

L'indicateur des titres professionnels fait voir que 10,6 p. 100 des gestionnaires d'ensembles sont agréés et que 4,4 p. 100 sont inscrits à un programme d'accréditation. Les gestionnaires ainsi autorisés sont concentrés en Ontario, au Manitoba, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique. Les autres provinces ou territoires n'ont pas de gestionnaires agréés ou en comptent très peu. La formation des gestionnaires varie également amplement selon les provinces et les territoires, mais dans une moins grande mesure que pour l'accréditation.

Plus de la moitié (51,8 p. 100) des gestionnaires du pays ont suivi des cours en planification budgétaire. Les valeurs oscillent entre un minimum de 15 p. 100 pour le Yukon et un maximum de 72 p. 100 pour l'Île-du-Prince-Édouard. Cette dernière province, le Québec, l'Ontario, la Saskatchewan, la Colombie-Britannique et le Yukon présentent tous une proportion supérieure à la moyenne. Le pourcentage de gestionnaires d'ensembles ayant suivi un cours sur les relations avec les locataires est légèrement inférieur à celui des élèves de cours de planification budgétaire. Les valeurs varient entre 0 au Yukon et 74 p. 100 en Ontario. Les pourcentages de l'Ontario, de l'Île-du-Prince-Édouard, de la Colombie-Britannique et du Manitoba dépassent la moyenne.

La fréquence de la participation à des cours en inspection immobilière correspond à celle qu'on a observé pour les cours en relations avec les locataires. Les taux de participation sont supérieurs à l'Île-du-Prince-Édouard, en Colombie-Britannique, en Saskatchewan, au Manitoba et en Ontario et ceux de Terre-Neuve, du Nouveau-Brunswick et des deux territoires sont inférieurs à la moyenne. Terre-Neuve présente une participation plus faible dans ce domaine, seuls

6 p. 100 des gestionnaires d'ensembles ayant suivi un cours en inspection immobilière, contre 40 p. 100 pour l'ensemble des gestionnaires. En ce qui concerne les cours de métiers, l'Ontario et les Territoires du Nord-Ouest occupent encore une fois le premier rang.

Terre-Neuve, le Manitoba, la Colombie-Britannique et les Territoires du Nord-Ouest font en sorte que leurs employés puissent suivre des cours. Ainsi s'explique la proportion des gestionnaires d'ensembles qui ont tous ou presque tous dit avoir suivi d'autres cours.

E. Gestion de l'état des logements

La gestion de l'état des logements occupe une grande place dans le maintien général de l'état matériel du parc de logements publics. L'étude sur l'état des lieux indique que plus de 35 p. 100 des frais de réparation allaient aux logements.

Pour les gestionnaires d'ensembles et les autres personnes qui s'occupent de la gestion du parc, la gestion de l'état des logements est assujettie à certaines contraintes opérationnelles que ne connaissent pas les autres composantes des ensembles. On peut concevoir pour les immeubles, les emplacements et les ensembles des plans d'entretien prévoyant des travaux de nettoyage périodiques, un programme d'entretien proprement dit et un contrôle de l'apparition de problèmes. Pour les logements, il est impossible d'agir ainsi. Si les locataires ne prennent pas soin de leur logement, le gestionnaire ou le reste du personnel ont peu l'occasion de pénétrer chez eux et d'y effectuer les travaux nécessaires. Qui plus est, les locataires peuvent ne pas voir les problèmes qui persistent ou qui apparaissent. Le défaut de reconnaître les problèmes naissants ou de s'adresser au personnel pour une raison ou une autre peut faire monter les frais de réparation et hâter la détérioration des lieux. C'est pourquoi on doit veiller à mettre des réparateurs à la disposition des locataires et à faire inspecter périodiquement les logements par le personnel des ensembles.

Indicateurs de gestion de l'état des logements

Trois indicateurs servent à évaluer la gestion de l'état des logements, dont : 1) le fait de procéder régulièrement à des inspections, à des vérifications et à des visites d'entretien; 2) la présence de membres du personnel sur les lieux; et 3) le contrôle du budget des ensembles.

Constatations

Comme l'indique la matrice 4 (annexe G), la disponibilité du personnel varie selon les provinces et territoires et la taille des ensembles. Dans l'Île-du-Prince-Édouard et au Nouveau-Brunswick, il n'y a pas de personnel sur place. La première compte toutefois des gestionnaires d'ensembles au niveau des collectivités. Au Nouveau-Brunswick, les locataires doivent s'adresser au bureau régional pour demander l'exécution de travaux. Terre-Neuve et la Colombie-Britannique ne recourent pas à des gestionnaires d'ensembles, mais ont du personnel d'entretien sur place lorsqu'il s'agit de gros ensembles. En Nouvelle-Écosse et au Québec, les locataires des ensembles importants peuvent faire appel à du personnel sur place et des gestionnaires d'ensembles sont à leur disposition dans les petits offices municipaux d'habitation. En Ontario, au Manitoba et en Saskatchewan, gestionnaires d'ensembles et autres agents sont sur place ou dans la collectivité. Au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, des gestionnaires et des préposés à l'entretien sont disponibles dans la collectivité. Il convient de se rappeler que l'utilité d'un bureau sur place varie selon les provinces, l'organisation de la gestion, le nombre de logements et leur dispersion géographique.

Des inspections annuelles (ou plus fréquentes) de logements ont lieu dans presque toutes les provinces et tous les territoires à l'exception de l'Alberta, province pour laquelle nous ne disposons pas de renseignements sur les vérifications. La procédure de vérification de la Saskatchewan est sans doute la meilleure façon d'assurer l'accès des logements par le personnel. Cette procédure prévoit qu'après trois mois d'occupation un gestionnaire visitera un nouveau locataire pour constater les problèmes qui pourraient commencer à se poser et lui fournir une certaine rétroaction. Seules quelques provinces ont des pratiques efficaces comme la procédure établie par la Saskatchewan. Dans l'Île-du-Prince-Édouard, il y a deux visites, la première dans la semaine qui suit l'emménagement et l'autre, au cours du mois. Au Yukon, des "visites de gestion" trimestrielles tiennent lieu en partie de vérifications. Elles permettront de constater et de résoudre les problèmes qui ont pu apparaître, mais la personne qui en est chargée dans ce territoire n'est pas le gestionnaire de l'ensemble, mais un entrepreneur en gestion immobilière rémunéré à l'acte. Dans les Territoires du Nord-Ouest, les visites ont un caractère occasionnel.

Pour ce qui est de la question du contrôle budgétaire, les provinces sans gestionnaire d'ensembles ou l'équivalent (Terre-Neuve, Nouveau-Brunswick et Colombie-Britannique) n'exercent aucun contrôle sur les opérations budgétaires au niveau des ensembles. Au Québec, où les offices municipaux d'habitation sont plus autonomes, les gestionnaires d'ensembles ou les offices municipaux d'habitation s'occupent

du budget. Dans l'Île-du-Prince-Édouard, en Ontario, au Manitoba, en Saskatchewan et au Yukon, les gestionnaires d'ensembles gèrent également le budget, mais les gestionnaires régionaux ou provinciaux ont un certain contrôle sur les activités de planification et d'examen des budgets. En Nouvelle-Écosse et dans les Territoires du Nord-Ouest, certains gestionnaires d'ensembles gèrent le budget et d'autres, non. En Nouvelle-Écosse, c'est le gestionnaire provincial qui prépare les budgets des plus petits offices municipaux d'habitation. Dans les Territoires du Nord-Ouest, les gestionnaires se verront confier la responsabilité des budgets si on les juge capables de les établir et de les gérer.

F. Gestion de l'état des ensembles

Dans cette section, nous examinerons le cadre mis en place par les provinces et les territoires en vue d'encourager les OMH (offices municipaux d'habitation) à gérer les besoins grandissants de réparation du parc. Les indicateurs qui interviennent ici ne sont pas étrangers à ceux de la section précédente sur la gestion de l'état des logements, ni à ceux de la section qui suit sur la participation des provinces et des territoires tant sur le plan de la gestion matérielle que sur celui du fonctionnement (inoccupation, loyers en retard, etc.). Nous nous intéresserons directement aux exigences que peut se donner une province ou un territoire pour inciter les OMH ou les bureaux régionaux à s'occuper de l'état des ensembles. L'information vient des représentants provinciaux et territoriaux et du questionnaire destiné aux gestionnaires d'ensembles (partie portant sur la planification de l'entretien ou du maintien de l'état des lieux).

Indicateurs de gestion de l'état des ensembles

Quatre indicateurs servent à évaluer la gestion de l'état des ensembles, à savoir : 1) l'existence de plans de modernisation et d'amélioration (M-A); 2) le fait que les provinces ou les territoires demandent des rapports sur les frais de réparation des logements et du matériel et sur les travaux d'entretien préventif exécutés; 3) la présence d'un système de contrôle provincial ou territorial permettant de juger du caractère approprié et pertinent des pratiques d'entretien; et 4) l'existence d'un programme d'inspections sur les lieux permettant d'établir un ordre de priorité et un plan d'action pour les activités de modernisation et d'amélioration.

Constatations

La matrice 5 (annexe G) présente des renseignements sur la gestion de l'état des ensembles.

Une planification de travaux de modernisation et d'amélioration sur une période d'au moins trois ans est exigée à Terre-Neuve, au Nouveau-Brunswick, au Québec, en Ontario, en Saskatchewan, en Colombie-Britannique, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest. La période de planification est partout de trois ans, sauf en Saskatchewan, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, où elle est de quatre ou cinq ans. L'exercice se fait au niveau des offices municipaux d'habitation sauf au Nouveau-Brunswick et en Colombie-Britannique, qui n'emploient pas ce modèle de gestion. L'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse et le Manitoba ne prévoient pas une telle planification.

On peut juger dans une certaine mesure de la qualité de la réaction des gestionnaires aux questions de dégradation matérielle par les résultats de l'étude sur l'état des lieux. D'autres indicateurs figurant dans la matrice 5 font voir les divers modes employés de contrôle de l'état des lieux. À Terre-Neuve, dans l'Île-du-Prince-Édouard, en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick et au Yukon, on procède à des examens non structurés de l'état des ensembles sans exercer un contrôle sur tout ce qui est entretien préventif. Au Manitoba, le manque de personnel empêche toute surveillance efficace, mais on reconnaît les vertus de cette activité. Les autres provinces et territoires (Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Colombie-Britannique et Territoires du Nord-Ouest) se sont dotés d'une procédure de contrôle.

G. Planification de gestion

La planification de gestion permet d'évaluer les activités actuelles et de prévoir des activités plus efficientes pour l'avenir. Elle serait avantageuse à plusieurs égards pour le programme de logement public et donnerait notamment aux provinces tout le tableau des activités et des conditions dans les offices municipaux d'habitation et les bureaux régionaux. Les bienfaits d'exercices de planification de gestion coordonnés au niveau provincial ou territorial sont tout à fait comparables à ceux d'une planification des dépenses de M-A que nous avons évoqués dans la section précédente. La constatation de la situation actuelle d'un ensemble (sur le plan financier, opérationnel ou matériel), la réalisation d'une évaluation et l'analyse des possibilités sont autant de façons pour les gestionnaires d'améliorer leur gestion. La coordination des activités de planification devrait se situer au niveau de la province ou du territoire, les agents provinciaux ou territoriaux étant à même, par un examen des plans, de voir comment chaque office municipal d'habitation ou bureau régional s'y prend pour résoudre les problèmes.

Les plans de gestion porteraient sur plusieurs aspects de la gestion immobilière : placement des locataires et listes d'attente, occupation (rotation et inoccupation de logements,

temps de reprise de location), état des lieux (logements et ensembles) et questions financières (loyers en retard, frais de réparation, dépenses M-A, frais de personnel et d'énergie, manque à gagner causé par l'inoccupation). On évaluerait l'état actuel des ensembles en tenant compte des circonstances extérieures ou des faits indépendants de la volonté des responsables. En planifiant au niveau des offices municipaux d'habitation ou des bureaux régionaux, on établira des plans qui traduiront les particularités des parcs et on pourra fixer des buts appropriés. Pour renforcer l'exercice de planification de gestion, on pourrait évaluer le rendement des gestionnaires d'ensembles ou de secteur en jugeant du degré de réalisation des buts énoncés dans les plans de gestion.

La province ou le territoire collaborerait aux activités des dernières étapes de planification et de fixation d'objectifs. On a besoin de son avis pour s'assurer que les plans formés sont réalisables et efficaces par rapport aux coûts. La province ou le territoire pourrait aussi recommander au besoin d'autres moyens d'action en évoquant l'expérience d'autres offices municipaux d'habitation ou services régionaux.

Les pratiques de contrôle et de déclaration (ou de vérification) sont des outils compatibles pouvant remplacer ou compléter les plans de gestion. (Nous avons parlé dans la section qui précède de la surveillance des activités d'entretien.)

Indicateurs de planification de gestion

Pour constater les activités de planification de gestion, de surveillance et de vérification opérationnelle qui s'exercent dans les provinces et les territoires, on a posé quatre questions sur la communication d'informations, la fixation d'objectifs, le contrôle, l'évaluation et les rapports financiers. Les voici :

1. Les offices municipaux d'habitation ou les bureaux régionaux font-ils parvenir à la province (territoire) des rapports sur les aspects suivants : occupation, loyers en retard, état matériel des logements ou de l'extérieur, listes d'attente et placement de clients?

2. Pour garantir l'efficacité de la gestion dans chaque office municipal d'habitation ou bureau régional, fixe-t-on tous les ans des objectifs concernant des aspects comme les temps de reprise de location, les loyers en retard, l'occupation, les travaux d'amélioration, les inspections, etc.?

3. Les offices municipaux d'habitation et les bureaux régionaux font-ils l'objet d'un contrôle et d'une évaluation, et des comparaisons sont-elles établies avec des offices municipaux d'habitation semblables?

4. Les divers offices municipaux d'habitation et bureaux régionaux doivent-ils présenter tous les mois ou tous les ans des rapports financiers sur la perception des loyers et les arriérés, les travaux de recherche budgétaire et les frais de réparation des logements et du matériel?

On a aussi demandé aux intéressés si l'évaluation du rendement était fondée sur un plan de gestion précis.

Constatations

La matrice 6 (annexe G) donne de l'information sur la planification de gestion.

Il existe seulement à Terre-Neuve et en Ontario une planification officielle d'amélioration des activités opérationnelles. Dans la première de ces provinces, on fixe tous les ans des objectifs aux divers bureaux régionaux et on contrôle et évalue tous les mois leur degré de réalisation grâce au système d'information. Pour sa part, l'Ontario a un programme d'amélioration de gestion appelé Programme d'établissement de normes en vue d'une gestion efficace, qui comporte une évaluation du rendement, une comparaison d'offices municipaux d'habitation semblables et un exercice structuré de fixation d'objectifs. Ce programme nouveau succède au Programme de normes de gestion de l'Ontario, qui ne mettait pas autant l'accent sur les comparaisons entre OMH.

Le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard ont indiqué qu'ils exerçaient un contrôle systématique sur les activités de gestion et communiquaient des objectifs aux gestionnaires, mais que ces activités n'avaient rien de structuré. Les autres provinces ou territoires ont quelques fonctions de contrôle de gestion, mais ne font pas de planification avec fixation d'objectifs.

On constate une déclaration assez complète des activités opérationnelles (occupation, état des lieux, listes d'attente, placement de clients) et financières (loyers en retard, travaux de recherche budgétaire, frais de réparation) à Terre-Neuve, en Ontario, au Québec, au Manitoba, en Saskatchewan et dans les Territoires du Nord-Ouest. Toutes ces provinces et territoires contrôlent et évaluent à l'aide de ces rapports. La seule province sans système d'information et de contrôle est l'Île-du-Prince-Édouard. Toutefois, comme la Société gère directement les logements pour personnes âgées et que le petit parc de logements familiaux de cette province occupe un territoire restreint, ces fonctions y sont beaucoup moins importantes que dans les autres provinces. Celles-ci ont des systèmes en place pour un certain nombre de questions opérationnelles et financières. En Nouvelle-Écosse, les gestionnaires régionaux surveillent les offices municipaux

d'habitation et, par des vérifications individuelles de gestion annuelles, s'assurent que le rendement y est satisfaisant.

L'Ontario est la seule province où l'évaluation du rendement des gestionnaires d'ensembles repose sur les données d'un plan de gestion précis. L'initiative est nouvelle et le programme de normes de gestion appliqué de 1980 à 1988 ne comportait pas un tel régime.

H. Indicateurs composites du rendement des gestionnaires

Les indicateurs examinés dans les sections précédentes de ce chapitre ont servi à élaborer des indicateurs composites pour chaque domaine de gestion du logement public étudié. Aux fins du présent exercice, des cotes relatives à chacun des indicateurs composites ont été données pour chaque province ou territoire. Il faut se rappeler que cet exercice a été fait dans le but de repérer les domaines où la gestion du parc pourrait être améliorée. Ces cotes n'étant pas le résultat d'une vérification ou d'un examen détaillé du rendement de chaque province ou territoire, nous n'en donnons pas le tableau.

L'objet de la présente section consiste donc à examiner si le rendement, bon ou mauvais, dans les divers domaines de gestion du logement public au niveau provincial et territorial peut expliquer l'état plus ou moins bon du parc, lorsqu'on tient compte de l'âge du parc et du type de clientèle desservi. Si de tels rapports existent, premièrement, cela justifierait encore davantage l'utilisation de ces indicateurs composites pour juger du rendement des gestionnaires et, deuxièmement, ferait ressortir les domaines de gestion où le bon rendement semble expliquer le bon état du parc de logements publics.

L'âge des ensembles de logement public et le type de clientèle desservi sont susceptibles d'influencer grandement le genre de liens découverts entre les indicateurs composites du rendement des gestionnaires et l'état des ensembles. C'est pourquoi chaque indicateur composite du rendement des gestionnaires a été examiné par rapport à l'état des ensembles, compte tenu de l'âge des ensembles et du type de clientèle, à l'aide de tests statistiques par tableaux à double entrée et d'analyses de régression logistique.

Le tableau 14.1 présente le pourcentage d'ensembles de logement public selon la cote d'exhaustivité de l'aide provinciale et territoriale accordée à la gestion des ensembles et la cote d'état des ensembles. Les résultats indiquent que les provinces ou territoires qui répondent aux critères établis pour l'exhaustivité de l'aide à la gestion des ensembles, ou qui les dépassent, sont plus susceptibles d'avoir des ensembles qui dépassent les Normes minimales de propriété LNH.

Le lien entre l'exhaustivité de l'aide et l'état des ensembles est plus apparent lorsqu'on tient compte de l'âge des ensembles de logement public; ce lien est moins fort dans le cas des ensembles familiaux et plus fort dans le cas des ensembles pour personnes âgées. Finalement, l'analyse statistique montre que le lien le plus fort entre l'exhaustivité de l'aide à la gestion des ensembles et l'état des ensembles existe dans les ensembles pour personnes âgées, si l'on tient compte de l'âge des ensembles[1].

TABLEAU 14.1
EXHAUSTIVITÉ DE L'AIDE PROVINCIALE ET TERRITORIALE À LA GESTION DES ENSEMBLES SELON LEUR ÉTAT
(n=997, N=4 781)

NORMES DE LA LNH	EXHAUSTIVITÉ DE L'AIDE (% D'ENSEMBLES) NON CONFORMES (N=776)	CONFORMES (N=1 152)	SUPÉRIEURS (N=2 853)
Non conformes	3,7	9,1	2,4
Conformes	72,4	55,0	47,8
Supérieurs	23,9	35,9	49,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Le tableau 14.2 présente le pourcentage d'ensembles de logement public selon le niveau des rapports locataires-gestionnaires d'ensembles et l'état des ensembles. Bien que les provinces et les territoires qui répondent aux critères des rapports locataires-gestionnaires aient un plus grand nombre d'ensembles qui dépassent les normes LNH, le lien entre rapports locataires-gestionnaires et état des ensembles est faible. Ce lien demeure faible lorsqu'on tient compte de l'âge des ensembles, mais il est plus fort lorsqu'on tient compte du type de clientèle. C'est dans les ensembles pour personnes âgées que le lien est le plus fort, surtout lorsqu'on tient compte de l'âge des ensembles.

---

[1] Les résultats complets de l'analyse statistique effectuée sur le indicateurs composites de rendement des gestionnaires sont reproduits dans l'annexe H.

TABLEAU 14.2
RAPPORTS LOCATAIRES-GESTIONNAIRES D'ENSEMBLES SELON L'ÉTAT DES ENSEMBLES
(n=997, N=4 781)

NORMES DE LA LNH	RAPPORTS LOCATAIRES-GESTIONNAIRES D'ENSEMBLES (% DES ENSEMBLES) NON CONFORMES (N=776)	CONFORMES (N=1 152)	SUPÉRIEURS (N=2 853)
Non conformes	3,7	5,0	2,9
Conformes	72,4	44,1	51,0
Supérieurs	23,9	50,9	46,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Le tableau 14.3 présente le pourcentage d'ensembles de logement public selon le degré d'accréditation et de formation des gestionnaires d'ensembles et l'état des ensembles. Toutes les provinces et tous les territoires satisfont au moins aux critères établis pour cet indicateur composite. Le tableau montre que les ensembles de logement public, dans les provinces et territoires qui dépassent les critères, sont susceptibles d'être en meilleur état que les ensembles dans les provinces et territoires qui y satisfont tout juste. Encore une fois, ce lien est plus fort dans le cas des ensembles pour personnes âgées, bien que le lien soit fort dans le cas des deux groupes de clientèle lorsqu'on tient compte de l'âge des ensembles.

Le tableau 14.4 présente le pourcentage d'ensembles de logement public selon la gestion de l'état des logements et les cotes d'état des logements. Le tableau montre que les logements publics, dans les provinces et territoires qui dépassent les critères établis pour la gestion de l'état des logements, sont en général en meilleur état que les logements publics dans les provinces et territoires qui satisfont tout juste aux critères ou qui n'y satisfont pas.

Dans l'ensemble, il existe un lien étroit entre la bonne gestion de l'état des logements et le bon état des logements, qu'il s'agisse d'ensembles familiaux ou d'ensembles pour personnes âgées. Les liens sont même plus forts lorsqu'on tient compte de l'âge des logements.

TABLEAU 14.3
ACCRÉDITATION ET FORMATION DES GESTIONNAIRES D'ENSEMBLES SELON L'ÉTAT DES ENSEMBLES
(n=997, N=4 781)

NORMES DE LA LNH	ACCRÉDITATION ET FORMATION DES GESTIONNAIRES (% DES ENSEMBLES) NON CONFORMES (N=0)	CONFORMES (N=2 446)	SUPÉRIEURES (N=2 335)
Non conformes	-	5,8	1,1
Conformes	-	64,2	40,9
Supérieurs	-	29,9	58,0
TOTAL	-	100,0	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

TABLEAU 14.4
GESTION DE L'ÉTAT DES LOGEMENTS SELON L'ÉTAT DES LOGEMENTS
(n=2 468, N=204 709)

NORMES DE LA LNH	GESTION DE L'ÉTAT DES LOGEMENTS (% DES LOGEMENTS) NON CONFORME (N=17 034)	CONFORME (N=4 171)	SUPÉRIEURE (N=183 504)
Non conformes	3,0	13,0	3,8
Conformes	77,4	59,9	44,3
Supérieurs	19,6	27,1	51,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Le tableau 14.5 présente le pourcentage d'ensembles de logement public selon la gestion de l'état des ensembles et les cotes d'état des ensembles. Le tableau montre que les ensembles, dans les provinces et territoires qui satisfont aux critères ou qui les dépassent, sont susceptibles d'être en meilleur état que les ensembles dans les provinces et territoires qui n'y satisfont pas. Il n'y a pas de différence marquée entre les provinces et territoires qui satisfont tout juste aux critères et ceux qui les dépassent.

Lorsqu'on compare les provinces et territoires qui satisfont tout juste aux critères ou qui n'y satisfont pas avec les provinces et territoires qui les dépassent, on ne constate qu'un très faible lien entre la gestion de l'état des ensembles et les cotes d'état, dans le cas des ensembles familiaux, mais un lien plus étroit, dans le cas des ensembles pour personnes âgées. Et dans le cas de ces derniers, le lien est encore plus étroit lorsqu'on tient compte de l'âge des ensembles.

TABLEAU 14.5
GESTION DE L'ÉTAT DES ENSEMBLES
SELON L'ÉTAT DES ENSEMBLES
(n=997, N=4 781)

NORMES DE LA LNH	GESTION DE L'ÉTAT DES ENSEMBLES (% DES ENSEMBLES) NON CONFORME (N=1 586)	CONFORME (N=1 142)	SUPÉRIEURE (N=2 053)
Non conformes	5,2	1,7	3,3
Conformes	69,6	42,4	45,6
Supérieurs	25,2	55,9	51,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Le tableau 14.6 présente le pourcentage d'ensembles de logement public selon le rendement dans la planification de la gestion et l'état des ensembles. Le tableau montre clairement qu'il existe un lien étroit entre le bon rendement dans la planification de la gestion et le bon état des ensembles de logement public. Les tests statistiques confirment que ce lien existe, qu'il s'agisse d'ensembles familiaux ou d'ensembles pour personnes âgées, et qu'il est très fort si l'on tient compte de l'âge des ensembles.

Jusqu'ici, des liens plus ou moins étroits ont été dégagés entre les six indicateurs composites du rendement de gestion. Ces liens, mis dans la perspective des recherches antérieures qui ont mené au choix de ces mêmes indicateurs, justifient leur utilisation comme grands indicateurs du rendement de gestion.

TABLEAU 14.6
PLANIFICATION DE LA GESTION
SELON L'ÉTAT DES ENSEMBLES
(N=997, N=4 781)

NORMES DE LA LNH	PLANIFICATION DE LA GESTION (% DES ENSEMBLES) NON CONFORME (N=897)	CONFORME (N=2 385)	SUPÉRIEURE (N=1 499)
Non conformes	4,0	4,5	1,7
Conformes	72,4	57,0	34,5
Supérieurs	23,6	38,5	63,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

De plus, des liens étroits ont été repérés entre trois des six indicateurs du rendement de gestion et l'état des ensembles; ce sont: 1) l'accréditation et la formation des gestionnaires d'ensembles; 2) la gestion de l'état des logements; et 3) la planification de la gestion. La force de ces liens a été confirmée par une analyse de régression logistique qui comprenait les indicateurs composites du rendement de gestion[1], l'âge des ensembles, le type de clientèle desservi et d'autres variables comme les niveaux antérieurs des dépenses d'entretien et de M-A par logement. En fait, les résultats de l'analyse de régression logistique ont montré qu'un modèle qui tient compte de l'âge des ensembles, du type de clientèle desservi, du rendement dans la planification de la gestion et du rendement dans l'accréditation et la formation des gestionnaires d'ensembles explique mieux les variations dans l'état du parc de logements publics que tout autre modèle examiné dans le cours de l'évaluation.

---

[1] L'indicateur composite de la gestion de l'état des logements n'a pas été inclus dans les modèles de régression logistique, étant donné qu'il est relié à l'état des logements publics et non à l'état des ensembles de logement public qui est la variable dépendante dans l'analyse.

I. Sommaire

Les programmes de logement public sont nés des accords de mise en oeuvre conclus par le fédéral avec les provinces et les territoires. Ces ententes devaient au départ servir à la production de nouveaux logements et parlent peu de la façon de gérer le parc de logements publics, ce qui explique les différences entre les programmes de gestion provinciaux et territoriaux.

Nous avons examiné l'aide apportée par les gouvernements des provinces et des territoires à la gestion de parc des offices municipaux d'habitation. Nous nous sommes attachés à six aspects de cette gestion : étendue de l'aide à la gestion des ensembles; rapports locataires-gestionnaires d'ensembles; personnel de gestion des ensembles, activités et formation; gestion de l'état des logements; gestion de l'état des ensembles; et planification de la gestion.

Les provinces et les territoires ont procuré aux offices municipaux d'habitation de logement de bons guides de programmes et des programmes efficaces de formation et de communication. Toutes les provinces et tous les territoires avaient des guides, dont la plupart accusaient des lacunes dans quelques domaines (relations avec les locataires, entretien, etc.). On encourageait la formation, on versait des fonds ou on organisait des programmes internes dans la plupart des provinces et des territoires. De même, les autorités provinciales et territoriales mettaient pour la plupart du personnel spécialisé (au niveau régional ou provincial) à la disposition des gestionnaires d'ensembles. En ce qui a trait à l'aide provinciale et territoriale, les directives laissaient à désirer dans le domaine de l'entretien, soit parce qu'elles étaient incomplètes, soit parce qu'elles ne prévoyaient pas un suivi des mesures prises.

L'appui des provinces et territoires concernant les rapports entre locataires et gestionnaires d'ensembles était généralement ferme. Là où la taille du parc ou des ensembles le justifiait, il y avait des bureaux et des agents de relations communautaires sur place. Par ailleurs, la représentation des locataires dans les conseils d'administration et les associations et dans la gestion des ensembles est assez importante.

Dans très peu de provinces et territoires, les gestionnaires d'ensembles sont accrédités en gestion immobilière ou sont inscrits à un programme menant à l'accréditation; cependant, dans la plupart des provinces et territoires, ils ont suivi des cours en planification budgétaire, en relations avec les locataires, en inspection immobilière ou dans les métiers.

En ce qui concerne la gestion de l'état des logements, nous avons constaté que la plupart des provinces et territoires ne

disposaient pas de directives suffisantes en matière de vérification d'occupation et d'inspection de logements. Le plus souvent, les gestionnaires d'ensembles contrôlaient les budgets d'entretien au niveau des ensembles et pouvaient ainsi mieux réagir aux demandes des locataires.

La plupart des provinces et territoires avaient des plans de modernisation et d'amélioration (M-A) sur une période de trois à cinq ans pour faciliter la gestion de l'état des ensembles. Très peu de provinces et de territoires encourageaient la communication d'informations sur les frais de réparation en vue de promouvoir l'entretien préventif ou d'exercer une surveillance sur les pratiques d'entretien. Les gestionnaires d'ensembles se servaient pour la plupart des rapports du personnel au niveau des ensembles pour établir des priorités en matière de dépenses M-A.

Dans le domaine de la planification de la gestion, la planification en vue d'améliorer le fonctionnement de l'ensemble est un processus officiel dans seulement deux provinces et un processus non officiel dans deux autres. Les autres provinces et territoires entreprennent tous certaines fonctions d'examen de la gestion, mais n'ont pas de processus de planification comprenant l'établissement de buts.

Plusieurs provinces et territoires exigent une quantité importante de rapports pour les activités aussi bien administratives que financières. Les autres, à une exception près, ont des mécanismes de contrôle qui s'appliquent à un nombre limité de points d'ordre administratif ou financier. Finalement, une seule province a un système d'évaluation du rendement des gestionnaires d'ensembles en fonction d'un plan précis de gestion.

Les tests statistiques sur les indicateurs composites du rendement de gestion ont permis de repérer des liens étroits entre trois des six indicateurs du rendement de gestion et de l'état des ensembles; ce sont: 1) l'accréditation et la formation des gestionnaires d'ensembles; 2) la gestion de l'état des logements; et 3) la planification de la gestion. En fait, les résultats de l'analyse de régression logistique ont montré qu'un modèle qui inclut, à titre de variables explicatives, l'âge des ensembles, le type de clientèle desservi, le rendement dans la planification de la gestion et le rendement dans l'accréditation et la formation des gestionnaires d'ensembles explique mieux les variations dans l'état du parc de logements publics que tout autre modèle examiné dans le cours de l'évaluation.

Les résultats obtenus nous indiquent que, à l'échelon provincial et territorial et au niveau des ensembles, on peut déployer des efforts qui auront des effets positifs sur la gestion du programme. Bien qu'étant peu nombreuses à gérer directement leur parc, les provinces peuvent être un grand

agent de changement en recommandant des méthodes au personnel des ensembles, en accroissant leur contrôle du programme et en mettant plus de moyens de formation et d'autres formes d'aide à la disposition du personnel de gestion. Les provinces et territoires ont également ce qu'il faut pour aborder plus en profondeur des questions comme celle de la participation des locataires à la gestion des ensembles.

XV COÛT DU PROGRAMME

A. Introduction

Dans les chapitres qui précèdent, nous avons examiné les résultats du programme de logement public et le degré de réalisation des objectifs fixés. Dans le présent chapitre, nous nous attacherons aux coûts du programme et aux subventions pour le fonctionnement du parc de logements publics. Nous nous proposons d'indiquer les principaux facteurs déterminant l'ordre de grandeur des dépenses de fonctionnement, d'établir si le coût de fonctionnement augmente ou diminue, de dégager les éléments coûteux du parc et d'isoler les grands facteurs de cherté de certains ensembles.

Nous étudierons d'abord le cadre budgétaire et les modes de règlement des demandes (procédure de préparation de budget, mesures de contrôle des coûts, éléments de souplesse, mécanismes de règlement des demandes et de partage des frais) afin de bien voir comment se prennent les décisions en matière de dépenses de fonctionnement. Nous évaluerons ensuite la composition des budgets de fonctionnement de 1986 pour le logement public afin d'établir le coût relatif des divers aspects de fonctionnement du parc. Une fois que nous connaîtrons le cadre budgétaire et les principaux articles des budgets de fonctionnement, nous regarderons l'évolution de 1979 à 1986 des dépenses, des recettes et des déficits de fonctionnement et jugerons ainsi si les coûts de fonctionnement augmentent ou diminuent et si la répartition des dépenses entre les postes du budget a changé. Nous dégagerons enfin pour la même période les variations "transversales" des dépenses, bénéfices et déficits annuels de fonctionnement pour reconnaître les éléments de cherté du parc et les facteurs qui jouent sur ce plan.

L'analyse des dépenses de fonctionnement des ensembles de logement public que présente ce chapitre repose presque entièrement sur les données de la base d'information sur les dépenses administratives. Ce fonds d'information établi directement en prévision de l'évaluation nous renseigne sur les dépenses de fonctionnement des ensembles grâce à des données qui viennent de la Division de la gestion du portefeuille pour les programmes de la SCHL et des organismes provinciaux et territoriaux de l'habitation.

B. Budgets de fonctionnement des logements publics

Mode de préparation des budgets

Comme pour la gestion du parc de logements publics en général, c'est aux organismes provinciaux ou territoriaux de l'habitation qu'incombe la préparation des budgets de fonctionnement du parc

de logements publics. Là où les tâches de gestion quotidienne ont été déléguées à des offices municipaux d'habitation, ce sont ces organismes qui préparent les budgets des ensembles qui relèvent de leur compétence.

Les organismes provinciaux ou territoriaux de l'habitation examinent les budgets d'ensembles des offices municipaux d'habitation et vérifient que les dépenses prévues sont conformes aux directives du programme. Chaque organisme provincial ou territorial de l'habitation présente à la SCHL un budget global pour le parc et déclare s'être conformé aux règles. Si les dépenses envisagées dépassent largement celles du budget de l'année précédente, des explications doivent être fournies.

Si le budget approuvé se révèle insuffisant à cause, par exemple, de réparations d'urgence imprévues ou d'une augmentation des dépenses au titre des services publics, les offices municipaux d'habitation peuvent soumettre un budget supplémentaire aux organismes de l'habitation. Pour de tels imprévus, une petite somme est réservée dans le budget de la Division de la gestion du portefeuille pour les programmes.

Composition des budgets d'ensembles

Les budgets de fonctionnement des logements publics comprennent sept grandes catégories de dépenses:

(i) Impôts;
(ii) Frais de services publics;
(iii) Frais de fonctionnement;
(iv) Frais d'entretien;
(v) Frais de modernisation et d'amélioration (M-A);
(vi) Frais d'amortissement;
(vii) Frais d'administration.

Les figures 1 et 2 précisent la composition de chacune de ces catégories.

FIGURE 1
CATÉGORIES DE DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

(i) Impôts

Taxes municipales
Taxes d'amélioration locale

(ii) Frais de services publics

Électricité
Alimentation en eau
Chauffage, combustible et main-d'oeuvre

(iii) Frais de fonctionnement

Conciergerie (matériaux et main-d'oeuvre)
Frais afférents aux terrains (matériaux et main-d'oeuvre)
Matériel
Sécurité
Enlèvement des déchets
Installations d'activités sociales et de loisirs
Coût de main-d'oeuvre directe (agents de placement de locataires et de relations communautaires)
Frais d'intérêts au titre de la trésorerie
Financement des associations de locataires
Assurance-incendie et responsabilité civile

(iv) Frais d'entretien

Matériaux de construction et main-d'oeuvre
Chauffage, ventilation et plomberie
Réparation d'appareils ménagers
Installations électriques
Ascenseurs
Installations d'activités sociales et de loisirs
Peinture

(v) Frais de modernisation et d'amélioration (M-A)

Remplacement
Modernisation
Amélioration

(vi) Frais d'amortissement

Remboursement du capital
Frais d'intérêts

(vii) Frais d'administration

Coût des offices municipaux d'habitation
Coût des sociétés d'habitation provinciales

SOURCE : "Désenchevêtrement de la révision des budgets et du processus d'approbation des demandes pour le programme de logement social", SCHL 1981.

FIGURE 2
FRAIS ADMINISTRATIFS ADMISSIBLES

(a) Coût des offices municipaux d'habitation

Matériel, location de bureaux, fournitures de bureau, meubles, déplacements et avantages sociaux pour les éléments suivants :

- Commis et personnel de soutien
- Rémunération des gestionnaires
- Perception des loyers
- Acquittement des factures
- Préparation des factures
- Tenue des livres et des dossiers
- Vérification des revenus

(b) Coût des organismes provinciaux ou territoriaux de l'habitation

Salaires, avantages sociaux, déplacements, téléphone, télex, fournitures de bureau, location de bureaux et autres services de soutien pour les éléments suivants :

- Secrétariat de l'organisme
- Service d'architecture
- Service d'évaluation
- Service de vérification
- Service financier
- Service juridique
- Service du personnel
- Gestion de l'habitation
- Approvisionnements (service des achats)
- Services de bureau
- Service de relations communautaires
- Services des communications

SOURCE : "Désenchevêtrement de la révision des budgets et du processus d'approbation des demandes pour le programme de logement social", SCHL 1981.

Mesures de contrôle des coûts

Comme les éléments de contrôle à l'étape de la mise en place du parc d'ensembles, on avait des règles qui disaient que l'on devait faire l'acquisition d'ensembles à un prix ne dépassant pas la valeur marchande actuelle et construire des ensembles à un prix "raisonnable". Plus tard dans la décennie 1970, on a structuré ce contrôle en faisant intervenir des prix maximaux de

logements propres à garantir la "modicité" des ensembles. En procédant par concours (appels d'offres et demandes de propositions de constructeurs), on cherchait à "en obtenir pour son argent".

Il existe moins d'éléments explicites de contrôle des coûts pour le stade du fonctionnement, sans doute parce que les tâches de gestion quotidienne reviennent aux organismes provinciaux ou territoriaux de l'habitation. Pour juger des niveaux de frais de fonctionnement, on ne peut se reporter qu'à des directives générales. Les guides de la SCHL disent simplement que les frais de fonctionnement des logements publics doivent correspondre "raisonnablement" aux frais de tout ensemble connu ou semblable administré par la Société. Les provinces et les territoires sont tenus de fournir des explications à l'organisme si les dépenses augmentent de plus de 15 p. 100 d'une année à l'autre. En 1987, la SCHL a commencé à demander des explications dès que les dépenses s'élevaient de plus de 5 p. 100.

En plus de ces dispositions générales, des directives particulières règlent les niveaux de dépenses d'administration et de modernisation-amélioration. Pour restreindre les excès sur le plan des frais généraux, on a limité les dépenses administratives à 6 p. 100 du total des frais de fonctionnement pour le portefeuille. Les directives limitent également le montant des dépenses de modernisation et d'amélioration pouvant être engagées sans l'approbation préalable de la SCHL. Avant le milieu de 1989, les plafonds des frais de modernisation et d'amélioration étaient les suivants : 100 000 $ par ensemble ou 1000 $ par logement. En juillet 1989, le plafond des dépenses admissibles a été porté à 250 000 $ par ensemble et à 10 000 $ par logement, sauf pour les ensembles de moins de cinq ans, pour lesquels on a conservé le plafond de 1 000 $ par logement. Si le coût estimatif de travaux de M-A envisagés dépasse les valeurs limites, on doit obtenir l'approbation de la SCHL avant de "budgétiser". Dans l'examen des propositions de dépenses de M-A, les agents de la Société jugent de la nécessité des travaux projetés et du caractère raisonnable des mesures prises et des coûts afférents.

Éléments de souplesse

On a intégré des éléments de souplesse au cadre budgétaire en reconnaissant le fait que les organismes provinciaux et territoriaux de l'habitation connaissent mieux que la SCHL les besoins quotidiens des ensembles qui relèvent de leur compétence et qu'ils ont autant intérêt que la Société à bien contrôler les dépenses. C'est ainsi que des sommes peuvent être virées entre postes du budget s'il n'y a pas dépassement du budget global approuvé. Des fonds peuvent également être transférés entre ensembles financés en vertu d'un même article de la Loi nationale sur l'habitation, à condition encore une fois qu'on s'en tienne au budget accepté pour la totalité des ensembles.

Règlement des demandes et partage des déficits de fonctionnement

Les déficits de fonctionnement d'ensembles de logement public sont partagées par la SCHL, les provinces et les territoires et, dans certains cas, par les municipalités. On établit les pertes en soustrayant les recettes des dépenses admissibles. Une fois que des propositions budgétaires "confirmées" ont été reçues et approuvées par la SCHL, des demandes provisoires peuvent être faites tous les mois ou tous les trimestres sur la base d'états de dépenses non vérifiés. Pour toute demande "définitive" de subventions, provinces et territoires doivent présenter des états vérifiés de dépenses, bénéfices et déficits de fonctionnement pour chacun des ensembles de leur parc. La SCHL étudie ces demandes et redresse les chiffres s'ils renferment des éléments inacceptables (propositions de M-A non acceptées, frais d'administration excessifs et écarts de recettes à cause des différences entre les échelles de loyers fédérales et provinciales). Si elle trouve des dépenses inadmissibles, la Société peut modifier le montant des subventions versées.

Les rapports de partage des frais varient selon les articles de la Loi nationale sur l'habitation en vertu desquels on finance les ensembles. Pour les déficits de fonctionnement des ensembles de l'article 79, les parts du fédéral et des provinces (ou territoires) sont respectivement de 75 p. 100 et de 25 p. 100 et, pour celles des ensembles de l'article 82, elles sont égales.

Dans certains cas, la part provinciale ou territoriale des déficits de fonctionnement a été répercutée en partie sur les municipalités. Dans le cadre du programme de l'article 79, cinq provinces et un territoire n'ont pas fait participer les municipalités, à savoir Terre-Neuve, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard[1], l'Ontario, la Colombie-Britannique et les Territoires du Nord-Ouest. En Nouvelle-Écosse, la part des municipalités varie entre 10 p. 100 et 12,5 p. 100. Au Québec, on ne trouve qu'un seul cas de participation municipale et c'est à Montréal; la ville couvre entièrement la part de 25 p. 100. Au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta, la part des municipalités s'établit respectivement à 12,5 p. 100, 5 p. 100 et 10 p. 100. Whitehorse est la seule municipalité du Yukon qui supporte les frais de fonctionnement des ensembles de logement public (12,5 p. 100).

Dans le cadre du programme des articles 81 et 82, les provinces et les territoires n'ont pas demandé de contribution financière aux municipalités sauf en Nouvelle-Écosse et au Québec. Dans la première de ces provinces, la part des municipalités oscille

---

[1] Quatre ensembles financés dans l'Île-du-Prince-Édouard vers la fin des années 1960 et au début des années 1970 ont été mis en participation municipale (part de 12,5 p. 100).

entre 10 p. 100 et 25 p. 100 et, dans la seconde, elle s'élève à 10 p. 100.

C. Dépenses de fonctionnement en 1986

Avant d'examiner les tendances des dépenses de fonctionnement dans le temps et en coupe transversale, nous présenterons des chiffres sur la dernière année (1986) pour laquelle nous disposons de données informatiques sur ces dépenses.

Le tableau 15.1 renseigne sur les dépenses, les bénéfices et les déficits de fonctionnement en 1986 des ensembles décrits dans la base de données sur les dépenses administratives. Il importe de noter que, à défaut de données financières sur les ensembles de Terre-Neuve et des Territoires du Nord-Ouest en 1986, on ne peut que sous-estimer l'ordre de grandeur absolu des dépenses, bénéfices et déficits (et celui des parts de financement du fédéral, des provinces ou territoires et des municipalités). On remarquera aussi que l'information présentée vise les frais "réels", et non pas les frais "redressés". Ainsi, la SCHL accepte les frais administratifs jusqu'à concurrence de 6 p. 100 du total des coûts de fonctionnement pour le portefeuille. Là où les frais administratifs étaient corrigés en fonction de ce critère, on a porté dans la base d'information les dépenses réelles, et non pas les dépenses redressées.

En 1986, les frais se sont établis en moyenne à 5 545 $ par logement. Avec des recettes d'environ 2 450 $ par logement correspondant à un peu moins de la moitié (44,2 p. 100) des dépenses totales, les déficits de fonctionnement se chiffraient en moyenne à 3 098 $ par logement. Les subventions fédérales couvrent environ 54,8 p. 100 des déficits de fonctionnement d'ensembles de l'article 79 et des articles 81 et 82 et les provinces ou territoires et les municipalités prennent en charge ce qui reste (42,1 p. 100 et 3,1 p. 100 respectivement). Le fédéral a versé en 1986 une subvention de 1 698 $ pour chaque logement public financé par le programme.

TABLEAU 15.1
DÉPENSES, BÉNÉFICES ET DÉFICITS DE FONCTIONNEMENT EN 1986

CATÉGORIES BUDGÉTAIRES	TOTAL (MILLIONS DE DOLLARS)	MOYENNE PAR LOGEMENT $	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
Dépenses	1 073,4	5 545	(4 136)
Bénéfices	474,2	2 450	(4 131)
Déficits de fonctionnement	599,6	3 098	(4 136)
Subventions			
Financement fédéral	328,8	1 698	(4 136)
Financement provincial-territorial	252,3	1 303	(4 136)
Financement municipal	18,5	96	(4 136)

SOURCE : Base de données sur les dépenses administratives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

NOTE : On ne présente pas de données pour le fonctionnement des parcs de Terre-Neuve et des Territoires du Nord-Ouest. Les dépenses budgétaires de 1987 s'élevaient à 1,29 milliard de dollars (6 281 $ par logement). D'après ces budgets approuvés, les déficits de fonctionnement de 1987 sont évalués à 3 765 $ par logement, dont 2 131 $ par logement constituerait la part de la SCHL (Division de la gestion du portefeuille pour les programmes, SCHL, 1988).

Le tableau 15.2 présente la répartition des dépenses entre les sept catégories budgétaires. Le poste de loin le plus important est celui des frais d'amortissement, qui rend compte de plus du tiers (37,2 p. 100) des dépenses totales en 1986. Les taxes municipales représentent encore 14 p. 100 des dépenses. Ensemble, amortissement et taxes interviennent pour la moitié (51,2 p. 100) des dépenses totales du parc de logements publics en 1986.

Outre ces deux catégories, les dépenses sont partagées entre les frais de fonctionnement (14,4 p. 100), les frais de services publics (13 p. 100), l'entretien (7,3 p. 100), la modernisation et l'amélioration (8,3 p. 100) et les frais d'administration (5,8 p. 100).

TABLEAU 15.2
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT EN 1986

CATÉGORIES BUDGÉTAIRES	DÉPENSES (MILLIONS DE DOLLARS)	POURCENTAGE DU TOTAL	MOYENNE PAR LOGEMENT ($)	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
Impôts	150,7	14,0	780	(4 078)
Services publics	139,2	13,0	721	(4 084)
Fonctionnement	154,2	14,4	794	(4 131)
Entretien	78,8	7,3	409	(4 133)
Modernisation et amélioration	88,7	8,3	458	(4 136)
Amortissement	399,9	37,2	2 078	(4 081)
Administration	61,9	5,8	321	(4 128)

SOURCE : Base de données sur les dépenses administratives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

NOTE : Nous ne présentons pas de données sur le fonctionnement des parcs de Terre-Neuve et des Territoires du Nord-Ouest.
Les coûts du programme présentés dans ce chapitre se fondent sur les dépenses réelles allouées aux catégories d'administration de la SCHL définies dans le document relatif au désenchevêtrement et à la simplification.

Comme l'indique la figure 1, les frais de fonctionnement sont très divers : frais de conciergerie, d'entretien de terrains, d'enlèvement de déchets et d'assurance, financement des associations de locataires et frais d'intérêts au titre de la trésorerie. Par services publics on entend l'alimentation en électricité, en gaz, en mazout et en eau. L'entretien comprend des activités courantes comme les travaux de réparation et de peinture. Par activités de modernisation-amélioration, on entend le remplacement d'éléments dont la durée est inférieure à celle de la charpente des immeubles, ainsi que les travaux de modernisation (installation d'éléments ou de systèmes plus modernes) et d'amélioration (modifications de charpente ou de construction qui augmentent la valeur des biens immobiliers par un accroissement de leur valeur actuelle ou de leur durée utile ou vie économique). Les frais d'administration sont les dépenses de gestion de parc des offices municipaux d'habitation et des organismes provinciaux et territoriaux de l'habitation.

D. Tendances des dépenses de fonctionnement de 1979 à 1986

Le tableau 15.3 présente pour la période 1979-1986 une évaluation des frais (par logement) de fonctionnement du parc de logements publics. Les données y figurent également en dollars constants de 1986 après correction de l'inflation à l'aide des chiffres sur l'habitation de l'indice des prix à la consommation (voir l'annexe I).

Selon ce tableau, les frais par logement ont diminué en valeur réelle de 1979 à 1983, évolué en hausse de 1983 à 1985 et légèrement fléchi en 1985 et en 1986. Après correction de l'inflation, on constate que les frais de fonctionnement moyens par logement pour les ensembles de logement public ont baissé de 2,5 p. 100, de 1979 à 1986.

TABLEAU 15.3
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT
PAR LOGEMENT DE 1979 À 1986

	DOLLARS CONSTANTS DE 1986				
ANNÉE	MOYENNE PAR LOGEMENT	VARIATION EN POURCENTAGE	MOYENNE PAR LOGEMENT	VARIATION EN POURCENTAGE	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
1979	3 520	-	5 685	-	(3 407)
1980	3 789	+7,6	5 658	-0,5	(3 690)
1981	4 229	+11,6	5 620	-0,7	(3 928)
1982	4 655	+10,1	5 498	-2,2	(4 173)
1983	4 866	+4,5	5 380	-2,1	(4 339)
1984	5 239	+7,7	5 584	+3,8	(4 484)
1985	5 428	+3,6	5 592	+0,1	(4 493)
1986	5 545	+2,2	5 545	-0,8	(4 136)

SOURCE : Base de données sur les dépenses administratives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

NOTE : Les données sur le fonctionnement des ensembles de Terre-Neuve et des Territoires du Nord-Ouest ne sont pas comprises pour 1986.

Le tableau 15.4 indique pour la période 1979-1986 les tendances des dépenses, des bénéfices et des déficits de fonctionnement par logement. D'après ce tableau, les déficits de fonctionnement réels par logement ont diminué de 1979 à 1986. Après prise en compte de l'inflation, on se rend compte que, pendant cette période, les déficits par logement ont accusé un recul de 14,5 p. 100, qui s'explique principalement par une augmentation marquée des bénéfices par logement en valeur réelle (19 p. 100), ainsi que par une baisse de 2,5 p. 100 des dépenses de fonctionnement (par logement). Les bénéfices augmentant plus rapidement que les dépenses, le taux de compensation des coûts s'est constamment accru de 1979 à 1986 (tableau 15.5).

TABLEAU 15.4
DÉPENSES, BÉNÉFICES ET DÉFICITS DE FONCTIONNEMENT PAR LOGEMENT DE 1979 À 1986
DOLLARS CONSTANTS DE 1986

	DÉPENSES		BÉNÉFICES		DÉFICITS DE FONCTIONNEMENT		
ANNÉE	MOYENNE PAR LOGEMENT	VARIATION EN POURCENTAGE	MOYENNE PAR LOGEMENT	VARIATION EN POURCENTAGE	MOYENNE PAR LOGEMENT	VARIATION EN POURCENTAGE	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
1979	5 685	-	2 076	-	3 623	-	(3 407)
1980	5 658	-0,5	2 060	-0,8	3 631	+0,2	(3 690)
1981	5 620	-0,7	2 080	+1,0	3 567	-1,8	(3 928)
1982	5 498	-2,2	2 103	+1,1	3 419	-4,1	(4 173)
1983	5 380	-2,1	2 119	+0,8	3 265	-4,5	(4 339)
1984	5 584	+3,8	2 264	+6,8	3 322	+1,7	(4 484)
1985	5 592	+0,1	2 344	+3,5	3 252	-2,1	(4 493)
1986	5 545	-0,8	2 450	+4,5	3 098	-4,7	(4 136)

SOURCE : Base de données sur les dépenses administratives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.
NOTE : Les données sur le fonctionnement des ensembles de Terre-Neuve et des Territoires du Nord-Ouest ne sont pas comprises pour 1986.

TABLEAU 15.5
RAPPORT BÉNÉFICES-DÉPENSES DE 1979 À 1986

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Rapport Bénéfices-dépenses	38,8	39,7	40,2	41,9	44,5	45,9	47,3	48,6
Taille de l'échantillon (n)	3 396	3 679	3 924	4 164	4 337	4 482	4 487	4 131

SOURCE : Base de données sur les dépenses administratives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.
NOTE : Les données sur le fonctionnement des ensembles de Terre-Neuve et des Territoires du Nord-Ouest ne sont pas comprises pour 1986.

Le tableau 15.6 dégage pour la période 1979-1986 (en dollars constants de 1986) les tendances des dépenses moyennes par logement pour les différents postes budgétaires des ensembles. On peut ainsi se rendre compte de l'évolution de la répartition des ressources budgétaires des ensembles sur cette période de sept ans.

TABLEAU 15.6
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT PAR LOGEMENT DE 1979 À 1986
DOLLARS CONSTANTS DE 1986

CATÉGORIES BUDGÉTAIRES	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Impôts	818	795	775	763	725	751	756	780
Services publics	732	762	800	801	790	826	799	721
Fonctionnement	993	980	950	923	676	717	746	794
Entretien	464	537	348	404	375	402	418	409
Modernisation et amélioration	181	131	391	249	287	339	396	458
Amortissement	2 474	2 451	2 358	2 251	2 282	2 310	2 205	2 078
Administration	339	339	342	345	309	310	319	321

SOURCE : Base de données sur es dépenses administratives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.
NOTE : Les données sur le fonctionnement des ensembles de Terre-Neuve et des Territoires du Nord-Ouest ne sont pas comprises pour 1986.

La stricte comparaison des dépenses de 1986 à celles de 1979 nous permet de faire les observations suivantes : les dépenses moyennes par logement ont diminué dans six des sept catégories budgétaires, à savoir le fonctionnement (-20 p. 100), l'amortissement (-16 p. 100), l'entretien (-11,9 p. 100), l'administration (-5,3 p. 100), les taxes (-4,6 p. 100) et les services publics (-1,5 p. 100; la seule catégorie où les dépenses aient augmenté par logement en valeur réelle est celle des activités de modernisation et d'amélioration (+153 p. 100).

E. Variation des dépenses de fonctionnement

Après cet examen des tendances "temporelles" des dépenses de fonctionnement pour la période 1979-1986, nous examinerons les variations des frais de fonctionnement selon les composantes du parc. Nous comparerons les frais de fonctionnement annuels moyens afin d'établir quelles composantes coûtent le plus cher sur le plan du fonctionnement. Pour retrancher l'effet de montants particulièrement élevés de dépenses certaines années, nous avons établi des moyennes pour la période d'observation de huit ans (de 1979 à 1986). Les dépenses de cette période ont d'abord été exprimées en dollars constants de 1986 (prise en compte des taux d'inflation) à l'aide des chiffres sur l'habitation de l'indice des prix à la consommation (voir l'annexe I). Nous avons ensuite fait la moyenne des dépenses annuelles relevées de 1979 à 1986 et exprimé les valeurs obtenues en dollars de 1986. Pour tenir compte de l'effet de la taille des ensembles, nous avons présenté tous les chiffres en montants de dépenses par logement.

Dépenses de fonctionnement globales

La comparaison des frais de fonctionnement de logements publics des diverses provinces et territoires nous permet de constater que c'est dans les Territoires du Nord-Ouest (16 168 $), suivis à cet égard par le Yukon (8 949 $), Terre-Neuve (6 763 $) et l'Alberta (6 452 $) (tableau 15.7), que les dépenses moyennes par logement ont été les plus élevées et au Manitoba (4 930 $), en Saskatchewan (4 977 $), en Nouvelle-Écosse (5 228 $) et au Québec (5 293 $) qu'elles ont été les plus basses. Dans les autres provinces, les dépenses moyennes ont varié entre 5 349 $ et 5 885 $ par logement.

L'examen des autres caractéristiques des ensembles nous indique que les frais de fonctionnement d'ensembles de logements familiaux (6 448 $ par logement) sont plus élevés que ceux des ensembles de logements pour personnes âgées (4 822 $ par logement). En ce qui concerne la variable de l'âge des ensembles, ce sont les ensembles les plus récents (construits entre 1980 et 1987) qui présentaient les dépenses les plus considérables par logement (7 544 $). Du point de vue des types d'habitation, les frais de fonctionnement des ensembles de maisons individuelles, jumelées ou en rangée étaient les plus élevés (6 492 $ par logement) et ceux des immeubles d'appartements de faible et de grande hauteur, les moins élevés (5 079 $). Les dépenses moyennes par logement étaient les plus élevées dans les ensembles comptant moins de 10 logements (8 593 $) et diminuaient à mesure qu'augmentait la taille des ensembles. En ce qui a trait aux catégories de taille des collectivités, les ensembles ruraux avaient les frais de fonctionnement les plus appréciables (6 330 $ par logement), suivis des ensembles des villes d'au moins 500 000 habitants (5 791 $).

Les tableaux 15.8 à 15.15 présentent des données sur les dépenses de fonctionnement en fonction des divers postes du budget.

Amortissement

Le tableau 15.8 indique les frais annuels moyens d'amortissement par logement pour la période 1979-1986. Ces frais représentent le poste le plus important des budgets d'ensembles et déterminent plus que tous les autres l'ordre de grandeur des dépenses totales de fonctionnement. À l'échelle nationale, on a dépensé en moyenne 2 324 $ par logement au titre de l'amortissement de 1979 à 1986. Ces frais présentent des écarts considérables selon les composantes du parc.

TABLEAU 15.7
MOYENNE ANNUELLE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT TOTALES
PAR LOGEMENT DE 1979 À 1986
VALEURS EXPRIMÉES EN DOLLARS DE 1986

CARACTÉRISTIQUES DES ENSEMBLES	MOYENNE PAR LOGEMENT ($)	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
PROGRAMME		
Article 79	5 378	(1 317)
Articles 81 et 82	5 608	(3 337)
PROVINCE OU TERRITOIRE		
Terre-Neuve	6 763	(149)
Île-du-Prince-Édouard	5 852	(85)
Nouvelle-Écosse	5 228	(465)
Nouveau-Brunswick	5 885	(154)
Québec	5 293	(617)
Ontario	5 481	(1 328)
Manitoba	4 930	(333)
Saskatchewan	4 977	(568)
Alberta	6 452	(531)
Colombie Britannique	5 349	(100)
Yukon	8 949	(22)
T.N.-O.	16 168	(302)
CLIENTÈLE		
Familles	6 448	(2 196)
Personnes âgées	4 822	(2 253)
Familles et personnes âgées	5 185	(191)
ÂGE DES ENSEMBLES		
Avant 1964	5 311	(86)
1964 à 1969	5 875	(368)
1970 à 1974	4 905	(1 325)
1975 à 1979	5 768	(1 781)
1980 à 1987	7 544	(1 094)
TYPE D'HABITATION (IMMEUBLE)		
Maisons individuelles, jumelées ou en rangée	6 492	(2 184)
Faible hauteur	5 079	(1 525)
Grande hauteur	5 079	(514)
Mixte (sans immeuble de grande hauteur)	5 721	(114)
Mixte (avec immeuble de grande hauteur)	6 042	(63)
TAILLE DES ENSEMBLES (LOGEMENTS)		
Moins de 10	8 593	(868)
10 à 49	5 678	(2 704)
50 à 99	5 569	(546)
100 à 199	5 417	(365)
200 et plus	5 384	(171)
TAILLE DES COLLECTIVITÉS		
Collectivités rurales	6 330	(1 317)
2 500 à 9 999	5 532	(1 072)
10 000 à 29 999	5 422	(617)
30 000 à 99 999	5 151	(566)
100 000 à 499 999	5 440	(507)
500 000 et plus	5 791	(575)
TOTAL	5 567	(4 654)

SOURCE : Base de données sur les dépenses administratives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

TABLEAU 15.8
MOYENNE ANNUELLE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT
PAR LOGEMENT AU TITRE DE L'AMORTISSEMENT DE 1979 À 1986
VALEURS EXPRIMÉES EN DOLLARS DE 1986

CARACTÉRISTIQUES DES ENSEMBLES	MOYENNE PAR LOGEMENT ($)	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
PROGRAMME		
Article 79	2 491	(1 247)
Articles 81 et 82	2 288	(3 332)
PROVINCE OU TERRITOIRE		
Terre-Neuve	3 989	(149)
Île-du-Prince-Édouard	3 543	(79)
Nouvelle-Écosse	2 609	(446)
Nouveau-Brunswick	1 914	(154)
Québec	2 412	(617)
Ontario	1 684	(1 328)
Manitoba	2 255	(331)
Saskatchewan	3 491	(538)
Alberta	4 405	(531)
Colombie Britannique	2 201	(98)
Yukon	3 276	(21)
T.N.-O.	7 492	(287)
CLIENTÈLE		
Familles	2 233	(2 157)
Personnes âgées	2 445	(2 223)
Familles et personnes âgées	2 076	(190)
ÂGE DES ENSEMBLES		
Avant 1964	767	(86)
1964 à 1969	1 220	(367)
1970 à 1974	1 528	(1 320)
1975 à 1979	3 114	(1 778)
1980 à 1987	5 725	(1 028)
TYPE D'HABITATION (IMMEUBLE)		
Maisons individuelles, jumelées ou en rangée	2 881	(2 140)
Faible hauteur	2 457	(1 501)
Grande hauteur	2 204	(514)
Mixte (sans immeuble de grande hauteur)	1 777	(114)
Mixte (avec immeuble de grande hauteur)	1 634	(63)
TAILLE DES ENSEMBLES (LOGEMENTS)		
Moins de 10	4 893	(833)
10 à 49	2 832	(2 668)
50 à 99	2 533	(543)
100 à 199	2 256	(364)
200 et plus	1 546	(171)
TAILLE DES COLLECTIVITÉS		
Collectivités rurales	3 314	(1 288)
2 500 à 9 999	2 804	(1 053)
10 000 à 29 999	2 639	(609)
30 000 à 99 999	2 218	(560)
100 000 à 499 999	1 834	(507)
500 000 et plus	2 323	(575)
TOTAL	2 324	(4 579)

SOURCE : Base de données sur les dépenses administratives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Ils diminuent avec l'âge des ensembles, passant d'une moyenne de 5 725 $ par logement pour les ensembles achevés de 1980 à 1987 à un minimum de 767 $ pour ceux qui ont vu le jour avant 1964. Ils baissent aussi avec la taille des ensembles, s'établissant en moyenne à 4 893 $ par logement pour les ensembles de moins de 10 logements contre 1 546 $ pour les ensembles qui en comptent plus de 200. En ce qui concerne la variable des types d'habitation ou d'immeuble, ce sont les ensembles de maisons individuelles, jumelées ou en rangée qui avaient les dépenses moyennes de fonctionnement les plus élevées par logement (2 881 $). Du point de vue de la taille des collectivités, les frais étaient les plus hauts en région rurale (3 314 $) et les plus bas dans les villes dont la population varie entre 100 000 et 499 999 habitants (1 834 $).

Le tableau provincial et territorial nous indique que c'est dans les Territoires du Nord-Ouest que les dépenses par logement sont les plus élevées (7 492 $), correspondant à environ 3,2 fois la moyenne nationale. Les autres provinces ou territoires où ces frais sont bien supérieurs à la moyenne sont l'Alberta (4 405 $), Terre-Neuve (3 989 $), l'Île-du-Prince-Édouard (3 543 $), la Saskatchewan (3 491 $) et le Yukon (3 276 $).

Les écarts entre les dépenses d'amortissement s'expliquent de diverses manières. Elles subissent l'influence du coût de "premier établissement" de chaque logement et des taux d'intérêt pratiqués à la passation du contrat hypothécaire. Ces deux facteurs réagissent aux circonstances de la période où les ensembles ont été achevés. Ainsi, les frais élevés d'amortissement par logement dans les Territoires du Nord-Ouest traduisent la cherté de la main-d'oeuvre et des matériaux de construction dans les localités moins accessibles du Nord. De même, le fait que le parc de logements publics mis en place de 1980 à 1987 présente les frais d'amortissement les plus appréciables par logement s'explique en partie par la flambée des taux d'intérêt pendant les années 1980.

La période de construction rend compte dans une large mesure des variations (relevées plus haut) des frais d'amortissement par logement selon les provinces et les territoires. À l'échelle nationale, les logements publics achevés de 1980 à 1987 constituent 13,3 p. 100 du parc total. Toutefois, les cinq provinces et territoires ayant les frais les plus considérables ont aussi en valeur relative le nombre le plus grand d'ensembles achevés de 1980 à 1987. Ce sont les Territoires du Nord-Ouest (52,1 p. 100), l'Île-du-Prince-Édouard (44,4 p. 100), l'Alberta (38,9 p. 100), la Saskatchewan (38,9 p. 100) et Terre-Neuve (29,3 p. 100).

Au fur et à mesure que les prêts hypothécaires approchent du moment où ils seront remboursés intégralement, la proportion des dépenses de fonctionnement globales du portefeuille qui correspondent à l'amortissement de la dette diminue. Comme la plupart des périodes d'amortissement étaient de 50 ans, il

s'ensuit que bien peu de prêts hypothécaires auront été remboursés intégralement au cours des dix prochaines années. L'effet de l'acquittement des dettes hypothécaires ne se fera donc vraiment sentir que vers les années 2010 à 2019, alors que 9 p. 100 des prêts hypothécaires atteindront la fin de leur période d'amortissement (tableau 15.9). La majorité des prêts hypothécaires auront été remboursés au complet à la fin de la décennie suivante (en l'an 2029).

TABLEAU 15.9
PRÊTS HYPOTHÉCAIRES REMBOURSÉS INTÉGRALEMENT

	ARTICLE 79		ARTICLES 81 ET 82		TOUS LES ENSEMBLES	
PÉRIODE	NOMBRE	POURCENTAGE	NOMBRE	POURCENTAGE	NOMBRE	POURCENTAGE
1989	5	0,3	-	-	5	0,1
1990-1999	8	0,6	9	0,3	17	0,4
2000-2009	79	5,4	12	0,4	91	2,1
2010-2019	112	7,8	279	9,6	391	9,0
2020-2029	519	36,0	2 394	82,2	2 913	66,9
2030-2039	720	49,9	219	7,5	939	21,2
1989-2039	1 443	100,0	2 913	100,0	4 356	100,0

SOURCE : Base de données sur les dépenses administratives, Division de la comptabilité de l'actif et des programmes, SCHL, 1988.
NOTE : Les ensembles financés par les provinces ne sont pas compris dans ces chiffres.

Taxes

Après l'amortissement, ce sont les taxes municipales qui occupent la plus grande place dans le budget de fonctionnement. Le tableau 15.10 présente les dépenses annuelles moyennes en taxes par logement pour la période 1979-1986. À l'échelle nationale, les charges fiscales annuelles se sont établies en moyenne à 760 $ par logement de 1979 à 1986.

Le montant moyen des taxes par logement des ensembles de l'article 79 a été supérieur de 34 p. 100 à celui des ensembles des articles 81 et 82. Les taxes par logement ont été les plus élevés dans le cas des ensembles de logements familiaux (946 $), des ensembles construits de 1964 à 1969 (965 $) et de ceux qui comportent plusieurs types d'habitation (837 $ et 976 $). Les charges fiscales annuelles par logement augmentent avec la taille des ensembles et des collectivités.

Les dépenses annuelles moyennes en taxes par logement ont été les plus élevées au Québec (866 $), en Ontario (853 $) et au Manitoba (826 $). Dans les autres provinces ou territoires, les valeurs

ont été inférieures à la moyenne. Les charges fiscales plus considérables dans les grands centres urbains assurant plus de services municipaux sont l'un des principaux éléments d'explication des variations de ces frais selon la taille des collectivités.

Administration

Le tableau 15.11 présente des données sur les dépenses d'administration, lesquelles couvrent les dépenses engagées par les offices municipaux d'habitation et les organismes provinciaux et territoriaux de l'habitation pour la gestion du portefeuille. La SCHL accepte les coûts administratifs jusqu'à concurrence de 6 p. 100 des frais de fonctionnement totaux pour le portefeuille, aux fins du partage des frais, mais les données présentées ici représentent les coûts "réels" et non "redressés". Les dépenses d'administration se sont établies en moyenne à 327 $ de 1979 à 1986 et ont culminé dans les Territoires du Nord-Ouest (830 $), territoire suivi à cet effet de Terre-Neuve (535 $) et du Yukon (522 $). Les frais annuels moyens d'administration ont présenté des variations considérables selon la nature de la clientèle. Dans les ensembles de logements familiaux, les dépenses moyennes par logement (366 $) ont été de 25,7 p. 100 supérieures à celles des ensembles réservés aux personnes âgées.

En ce qui concerne les catégories d'âge des ensembles, on relève les dépenses annuelles moyennes les plus considérables dans le cas des ensembles achevés de 1964 à 1969 (352 $), et les moins élevées dans le cas des ensembles achevés avant 1964 (303 $). Les ensembles comportant divers types d'habitations ont présenté les frais d'administration les plus élevés par logement. Ces frais ont également été supérieurs à la moyenne dans les ensembles comptant moins de 10 logements. En ce qui a trait aux catégories de taille des collectivités, on observe les charges les plus lourdes dans les ensembles situés dans les régions rurales.

Les frais moyens par logement sont plus considérables dans les ensembles dont la gestion est plus complexe ou dans ceux où les frais de main-d'oeuvre et de déplacement sont plus élevés. La complexité administrative est caractéristique des ensembles de logements familiaux et des ensembles complexes. Les frais de déplacement peuvent être plus élevés quand le parc administré est très dispersé dans les régions rurales ou éloignées. La cherté de la main-d'oeuvre serait propre aux grands centres urbains ou aux régions isolées.

TABLEAU 15.10
DÉPENSES ANNUELLES MOYENNES EN TAXES PAR LOGEMENT DE 1979 À 1986
VALEURS EXPRIMÉES EN DOLLARS DE 1986

CARACTÉRISTIQUES DES ENSEMBLES	MOYENNE PAR LOGEMENT ($)	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
PROGRAMME		
Article 79	595	(1 267)
Articles 81 et 82	796	(3 325)
PROVINCE OU TERRITOIRE		
Terre-Neuve	385	(149)
Île-du-Prince-Édouard	356	(84)
Nouvelle-Écosse	463	(443)
Nouveau-Brunswick	669	(154)
Québec	866	(617)
Ontario	853	(1 327)
Manitoba	826	(331)
Saskatchewan	573	(563)
Alberta	482	(531)
Colombie Britannique	497	(100)
Yukon	578	(22)
T.N.-O.	343	(270)
CLIENTÈLE		
Familles	946	(2 158)
Personnes âgées	591	(2 234)
Familles et personnes âgées	767	(191)
ÂGE DES ENSEMBLES		
Avant 1964	787	(86)
1964 à 1969	965	(367)
1970 à 1974	800	(1 320)
1975 à 1979	645	(1 775)
1980 à 1987	666	(1 044)
TYPE D'HABITATION (IMMEUBLE)		
Maisons individuelles, jumelées ou en rangée	792	(2 142)
Faible hauteur	573	(1 509)
Grande hauteur	769	(514)
Mixte (sans immeuble de grande hauteur)	837	(114)
Mixte (avec immeuble de grande hauteur)	976	(63)
TAILLE DES ENSEMBLES (LOGEMENTS)		
Moins de 10	580	(831)
10 à 49	607	(2 681)
50 à 99	773	(544)
100 à 199	794	(365)
200 et plus	889	(171)
TAILLE DES COLLECTIVITÉS		
Collectivités rurales	460	(1 278)
2 500 à 9 999	567	(1 057)
10 000 à 29 999	662	(614)
30 000 à 99 999	680	(565)
100 000 à 499 999	867	(503)
500 000 et plus	891	(575)
TOTAL	760	(4 592)

SOURCE : Base de données sur les dépenses administratives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

TABLEAU 15.11
DÉPENSES ANNUELLES MOYENNES D'ADMINISTRATION
PAR LOGEMENT DE 1979 À 1986
VALEURS EXPRIMÉES EN DOLLARS DE 1986

CARACTÉRISTIQUES DES ENSEMBLES	MOYENNE PAR LOGEMENT ($)	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
PROGRAMME		
Article 79	306	(1 312)
Articles 81 et 82	332	(3 334)
PROVINCE OU TERRITOIRE		
Terre-Neuve	535	(149)
Île-du-Prince-Édouard	416	(85)
Nouvelle-Écosse	332	(463)
Nouveau-Brunswick	345	(154)
Québec	391	(617)
Ontario	308	(1 327)
Manitoba	284	(331)
Saskatchewan	239	(538)
Alberta	287	(531)
Colombie-Britannique	328	(100)
Yukon	522	(22)
T.N.-O.	830	(301)
CLIENTÈLE		
Familles	366	(2 193)
Personnes âgées	291	(2 249)
Familles et personnes âgées	340	(191)
ÂGE DES ENSEMBLES		
Avant 1964	303	(86)
1964 à 1969	352	(368)
1970 à 1974	326	(1 323)
1975 à 1979	324	(1 780)
1980 à 1987	319	(1 089)
TYPE D'HABITATION (IMMEUBLE)		
Maisons individuelles, jumelées ou en rangée	345	(2 180)
Faible hauteur	324	(1 524)
Grande hauteur	297	(513)
Mixte (sans immeuble de grande hauteur)	371	(114)
Mixte (avec immeuble de grande hauteur)	376	(63)
TAILLE DES ENSEMBLES (LOGEMENTS)		
Moins de 10	443	(866)
10 à 49	328	(2 701)
50 à 99	329	(544)
100 à 199	319	(365)
200 et plus	324	(170)
TAILLE DES COLLECTIVITÉS		
Collectivités rurales	367	(1 313)
2 500 à 9 999	347	(1 071)
10 000 à 29 999	334	(615)
30 000 à 99 999	303	(566)
100 000 à 499 999	309	(494)
500 000 et plus	339	(574)
TOTAL	327	(4 646)

SOURCE : Base de données sur les dépenses administratives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Services publics

Le tableau 15.12 présente les dépenses annuelles moyennes au titre des services publics, qui se sont établies en moyenne à 771 $ par logement (valeur exprimée en dollars de 1986) de 1979 à 1986.

En ce qui concerne les types de clientèle, c'est dans les ensembles de logements familiaux que les frais de services publics par logement ont été les plus considérables (976 $). Dans ces ensembles, les dépenses ont été d'environ 64 p. 100 supérieures à celles des ensembles de logements pour personnes âgées, écart s'expliquant en partie par les différences de taille de logement et le nombre d'occupants de logements familiaux par rapport à celui des logements pour personnes âgées. Mentionnons en outre que, bien qu'il ne semble pas y avoir une relation directe entre l'âge des ensembles et les frais de services publics par logement, les ensembles postérieurs à 1970 ont des valeurs qui le cèdent de peu à celles des ensembles antérieurs à cette même année. Ce sont les ensembles de maisons individuelles, jumelées ou en rangée qui coûtaient le plus cher en services publics (1 009 $ par logement) et les immeubles de grande hauteur, le moins cher (631 $ par logement). Les ensembles de moins de 10 logements et ceux qui se situaient en région rurale coûtaient également cher, avec des frais respectifs de 1 658 $ et de 1 254 $, cherté s'expliquant en partie par le fait que la majorité des ensembles de ces catégories se composent de maisons individuelles, jumelées ou en rangée.

Les Territoires du Nord-Ouest présentaient les frais de services publics les plus considérables, soit 6 051 $ par logement, valeur dépassant 7,8 fois la moyenne nationale. Les frais moyens étaient aussi bien supérieurs à la moyenne au Yukon (1 808 $) et au Nouveau-Brunswick (1 315 $).

Fonctionnement

Le tableau 15.13 présente les dépenses de fonctionnement annuelles moyennes par logement de 1979 à 1986. Les dépenses de fonctionnement couvrent un large éventail de postes, des services de conciergerie, d'entretien des terrains et d'enlèvement des ordures, aux primes d'assurance, financement des associations de locataires et intérêts sur les déficits de caisse. En dollars de 1986, on a consacré chaque année en moyenne 839 $ par logement pour le fonctionnement du parc de logements publics pendant la période 1979-1986. C'est au Yukon (1 283 $), en Colombie-Britannique (1 144 $) et en Ontario (1 084 $) que les dépenses moyennes ont été les plus considérables. On associe les dépenses de fonctionnement élevées par logement aux ensembles familiaux, aux ensembles plus âgés, aux ensembles comportant divers types d'habitations et à ceux qui sont situés dans les grandes agglomérations urbaines. Par exemple, les dépenses de fonctionnement moyennes par logement d'ensembles familiaux

TABLEAU 15.12
DÉPENSES ANNUELLES MOYENNES PAR LOGEMENT
AU TITRE DES SERVICES PUBLICS DE 1979 À 1986
VALEURS EXPRIMÉES EN DOLLARS DE 1986

CARACTÉRISTIQUES DES ENSEMBLES	MOYENNE PAR LOGEMENT ($)	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
PROGRAMME		
Article 79	667	(1 202)
Articles 81 et 82	793	(3 279)
PROVINCE OU TERRITOIRE		
Terre-Neuve	S.O.	(0)
Île-du-Prince-Édouard	673	(85)
Nouvelle-Écosse	793	(459)
Nouveau-Brunswick	1 315	(154)
Québec	840	(617)
Ontario	759	(1 328)
Manitoba	600	(327)
Saskatchewan	417	(563)
Alberta	509	(528)
Colombie Britannique	410	(980)
Yukon	1 808	(22)
T.N.-O.	6 051	(300)
CLIENTÈLE		
Familles	976	(2 035)
Personnes âgées	595	(2 245)
Familles et personnes âgées	750	(189)
ÂGE DES ENSEMBLES		
Avant 1964	844	(2 025)
1964 à 1969	888	(1 522)
1970 à 1974	753	(513)
1975 à 1979	739	(108)
1980 à 1987	759	(63)
TYPE D'HABITATION (IMMEUBLE)		
Maisons individuelles, jumelées ou en rangée	1 009	(820)
Faible hauteur	698	(2 599)
Grande hauteur	631	(537)
Mixte (sans immeuble de grande hauteur)	888	(358)
Mixte (avec immeuble de grande hauteur)	883	(167)
TAILLE DES ENSEMBLES (LOGEMENTS)		
Moins de 10	1 658	(820)
10 à 49	814	(2 599)
50 à 99	723	(537)
100 à 199	720	(358)
200 et plus	747	(167)
TAILLE DES COLLECTIVITÉS		
Collectivités rurales	1 254	(1 291)
2 500 à 9 999	774	(1 016)
10 000 à 29 999	740	(587)
30 000 à 99 999	741	(505)
100 000 à 499 999	703	(507)
500 000 et plus	732	(575)
TOTAL	771	(4 481)

SOURCE : Base de données sur les dépenses administratives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

NOTE : On ne dispose pas de données de ventilation sur les frais de services publics des ensembles de logement public de Terre-Neuve; ils ont été inclus dans la catégorie des budgets de fonctionnement des ensembles.

TABLEAU 15.13
DÉPENSES ANNUELLES MOYENNES PAR LOGEMENT
POUR LE FONCTIONNEMENT DES ENSEMBLES DE 1979 À 1986
VALEURS EXPRIMÉES EN DOLLARS DE 1986

CARACTÉRISTIQUES DES ENSEMBLES	MOYENNE PAR LOGEMENT ($)	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
PROGRAMME		
Article 79	692	(1 250)
Articles 81 et 82	871	(3 111)
PROVINCE OU TERRITOIRE		
Terre-Neuve	392	(149)
Île-du-Prince-Édouard	326	(85)
Nouvelle-Écosse	504	(463)
Nouveau-Brunswick	738	(154)
Québec	690	(617)
Ontario	1 084	(1 328)
Manitoba	528	(331)
Saskatchewan	259	(568)
Alberta	503	(531)
Colombie Britannique	1 144	(100)
Yukon	1 283	(22)
T.N.-O.	S.O.	(17)
CLIENTÈLE		
Familles	1 081	(1 920)
Personnes âgées	635	(2 241)
Familles et personnes âgées	720	(191)
ÂGE DES ENSEMBLES		
Avant 1964	1 226	(86)
1964 à 1969	1 276	(365)
1970 à 1974	885	(1 313)
1975 à 1979	639	(1 658)
1980 à 1987	463	(939)
TYPE D'HABITATION (IMMEUBLE)		
Maisons individuelles, jumelées ou en rangée	737	(1 900)
Faible hauteur	701	(1 520)
Grande hauteur	807	(514)
Mixte (sans immeuble de grande hauteur)	1 083	(114)
Mixte (avec immeuble de grande hauteur)	1 254	(63)
TAILLE DES ENSEMBLES (LOGEMENTS)		
Moins de 10	567	(708)
10 à 49	629	(2 574)
50 à 99	774	(543)
100 à 199	840	(365)
200 et plus	1 110	(171)
TAILLE DES COLLECTIVITÉS		
Collectivités rurales	577	(1 055)
2 500 à 9 999	611	(1 047)
10 000 à 29 999	645	(612)
30 000 à 99 999	749	(566)
100 000 à 499 999	1 037	(507)
500 000 et plus	906	(575)
TOTAL	839	(4 361)

SOURCE : Base de données sur les dépenses administratives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

NOTE : On ne dispose pas de données de ventilation sur l'exploitation des ensembles de logement public des Territoires du Nord-Ouest et c'est pourquoi les chiffres ont été pris en compte dans la catégorie des frais d'entretien.

étaient environ 1,7 fois supérieures à celles qui sont enregistrées dans les ensembles pour personnes âgées. Les ensembles établis avant 1970 affichaient des dépenses de fonctionnement de plus de 2,5 fois supérieures à celles des ensembles établis pendant les années 80. Les dépenses moyennes par logement d'ensembles comptant au moins 200 logements correspondaient à près du double de la moyenne, pour les ensembles ayant moins de 10 logements.

Entretien

Le tableau 15.14 présente les frais annuels moyens d'entretien par logement. Les frais d'entretien couvrent les activités de routine comme les réparations et la peinture. Ils se sont établis en moyenne tous les ans à 418 $ pendant la période 1979-1986. On relève pour les ensembles de l'article 79 des frais 1,4 fois supérieurs à ceux des ensembles des articles 81 et 82. Les ensembles de logements familiaux étaient d'un entretien nettement plus coûteux (environ 2,4 fois) que les ensembles pour personnes âgées. Les frais d'entretien par logement augmentaient avec l'âge des ensembles, passant de 281 $ pour les ensembles achevés entre 1980 et 1987 à 724 $ pour les ensembles antérieurs à 1964. C'est l'entretien des ensembles de maisons individuelles, jumelées ou en rangée qui coûtait le plus cher (612 $ par logement) et celui des immeubles de grande hauteur, le moins cher (280 $). On a observé des frais annuels moyens élevés pour les ensembles de moins de 10 logements (735 $), les ensembles ruraux (485 $) et ceux des centres urbains les plus grands (459 $).

Les dépenses d'entretien par logement étaient les plus considérables dans les Territoires du Nord-Ouest (1 831 $). Ce chiffre est cependant quelque peu trompeur, car les frais de fonctionnement ont été regroupés avec ceux de cette catégorie.

Le Yukon (1 314 $), Terre-Neuve (1 067 $), le Nouveau-Brunswick (774 $), l'Île-du-Prince-Édouard (640 $), la Colombie-Britannique (534 $) et le Manitoba (525 $) étaient d'autres provinces ou territoires où les frais étaient supérieurs à la moyenne.

Il semblerait que la cherté de l'entretien est caractéristique des vieux ensembles, des ensembles demandant une plus grande attention (ensembles de logements familiaux et ensembles mixtes) et des petits ensembles de collectivités isolées.

TABLEAU 15.14
DÉPENSES ANNUELLES MOYENNES D'ENTRETIEN PAR LOGEMENT
DE 1979 À 1986
VALEURS EXPRIMÉES EN DOLLARS DE 1986

CARACTÉRISTIQUES DES ENSEMBLES	MOYENNE PAR LOGEMENT ($)	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
PROGRAMME		
Article 79	550	(1 312)
Articles 81 et 82	389	(3 335)
PROVINCE OU TERRITOIRE		
Terre-Neuve	1 067	(149)
Île-du-Prince-Édouard	640	(85)
Nouvelle-Écosse	488	(463)
Nouveau-Brunswick	774	(154)
Québec	290	(617)
Ontario	376	(1 328)
Manitoba	525	(331)
Saskatchewan	358	(567)
Alberta	442	(531)
Colombie Britannique	534	(100)
Yukon	1 314	(22)
T.N.-O.	1 831*	(300)
CLIENTÈLE		
Familles	599	(2 193)
Personnes âgées	246	(2 251)
Familles et personnes âgées	475	(191)
ÂGE DES ENSEMBLES		
Avant 1964	724	(86)
1964 à 1969	606	(368)
1970 à 1974	421	(1 323)
1975 à 1979	331	(1 780)
1980 à 1987	281	(1 090)
TYPE D'HABITATION (IMMEUBLE)		
Maisons individuelles, jumelées ou en rangée	612	(2 180)
Faible hauteur	315	(1 524)
Grande hauteur	280	(514)
Mixte (sans immeuble de grande hauteur)	574	(114)
Mixte (avec immeuble de grande hauteur)	575	(63)
TAILLE DES ENSEMBLES (LOGEMENTS)		
Moins de 10	735	(864)
10 à 49	442	(2 703)
50 à 99	385	(544)
100 à 199	381	(365)
200 et plus	428	(171)
TAILLE DES COLLECTIVITÉS		
Collectivités rurales	485	(1 312)
2 500 à 9 999	413	(1 071)
10 000 à 29 999	404	(616)
30 000 à 99 999	378	(566)
100 000 à 499 999	392	(507)
500 000 et plus	459	(575)
TOTAL	418	(4 647)

SOURCE : Base de données sur les dépenses administratives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

NOTE : * Comprend les frais de fonctionnement des ensembles.

Modernisation et amélioration

Le tableau 15.15 présente des données sur les dépenses de modernisation et d'amélioration, lesquelles couvrent les remplacements (articles ayant une vie utile inférieure à la structure de l'immeuble), la modernisation (installation d'articles ou de systèmes plus modernes) et les améliorations (changements structuraux qui accroissent la valeur de la propriété en augmentant sa valeur actuelle ou sa vie économique). Ces dépenses se sont établies à 307 $ par logement en moyenne, de 1979 à 1986.

Comme les frais d'entretien, les frais de modernisation et d'amélioration ont été plus élevés (+25 p. 100) pour les ensembles de l'article 79 que pour ceux des articles 81 et 82. Les dépenses ont été beaucoup plus considérables (+244 p. 100) pour les ensembles de logements familiaux que pour les ensembles de logements pour personnes âgées. Les dépenses de modernisation-amélioration progressent fortement avec l'âge des ensembles, passant de 78 $ par logement pour les ensembles achevés de 1980 à 1987 à 718 $ pour les ensembles antérieurs à 1964. En ce qui concerne la variable des types d'habitation, c'est pour les ensembles mixtes (481 $ et 449 $) que l'on relève les dépenses de M-A les plus élevées. Dans le cas des ensembles d'au moins 200 logements, les frais ont été supérieurs à la moyenne.

Les dépenses de modernisation-amélioration ont culminé au Yukon (1 074 $), suivi à cet égard par l'Ontario (423 $), Terre-Neuve (412 $) et le Nouveau-Brunswick (406 $).

F. Facteurs de cherté du fonctionnement

Après avoir comparé les dépenses moyennes de fonctionnement des différentes composantes du parc de logements publics, il importe de reconnaître les facteurs qui font le plus varier ces frais.

Avant d'examiner quelques-unes de ces influences, signalons que les dépenses de fonctionnement globales ne présentent pas de grandes différences entre les deux programmes (article 79 et articles 81 et 82). Les ensembles des articles 81 et 82 ont eu des frais de fonctionnement par logement légèrement supérieurs (d'environ 4 p. 100) à ceux des ensembles de l'article 79. Des écarts apparaissent quand on ventile ces frais. Ainsi, les charges fiscales (taxes municipales), les frais de fonctionnement et de services publics des ensembles des articles 81 et 82 ont largement dépassé ceux des ensembles de l'article 79 avec des écarts respectifs de 34 p. 100 et 19 p. 100 environ. Les frais plus élevés pour les taxes, les services publics et le fonctionnement et l'administration ont été en partie compensés par des dépenses moins élevées au titre de l'entretien (-29 p. 100), des travaux de modernisation et d'amélioration (-20 p. 100) et de l'amortissement (-8 p. 100).

TABLEAU 15.15
DÉPENSES ANNUELLES MOYENNES DE MODERNISATION ET D'AMÉLIORATION PAR LOGEMENT DE 1979 À 1986
VALEURS EXPRIMÉES EN DOLLARS DE 1986

CARACTÉRISTIQUES DES ENSEMBLES	MOYENNE PAR LOGEMENT ($)	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
PROGRAMME		
Article 79	367	(1 317)
Articles 81 et 82	294	(3 337)
PROVINCE OU TERRITOIRE		
Terre-Neuve	412	(149)
Île-du-Prince-Édouard	217	(85)
Nouvelle-Écosse	223	(465)
Nouveau-Brunswick	406	(154)
Québec	163	(617)
Ontario	423	(1 328)
Manitoba	130	(333)
Saskatchewan	224	(568)
Alberta	96	(531)
Colombie Britannique	393	(100)
Yukon	1 074	(22)
T.N.-O.	181	(302)
CLIENTÈLE		
Familles	446	(2 196)
Personnes âgées	183	(2 253)
Familles et personnes âgées	293	(191)
ÂGE DES ENSEMBLES		
Avant 1964	718	(86)
1964 à 1969	605	(368)
1970 à 1974	321	(1 325)
1975 à 1979	169	(1 781)
1980 à 1987	78	(1 094)
TYPE D'HABITATION (IMMEUBLE)		
Maisons individuelles, jumelées ou en rangée	410	(2 184)
Faible hauteur	223	(1 525)
Grande hauteur	205	(514)
Mixte (sans immeuble de grande hauteur)	481	(114)
Mixte (avec immeuble de grande hauteur)	449	(63)
TAILLE DES ENSEMBLES (LOGEMENTS)		
Moins de 10	255	(868)
10 à 49	276	(2 704)
50 à 99	257	(546)
100 à 199	297	(365)
200 et plus	385	(171)
TAILLE DES COLLECTIVITÉS		
Collectivités rurales	230	(1 317)
2 500 à 9 999	275	(1 072)
10 000 à 29 999	266	(617)
30 000 à 99 999	310	(566)
100 000 à 499 999	381	(507)
500 000 et plus	274	(575)
TOTAL	307	(4 654)

SOURCE : Base de données sur les dépenses administratives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

Le tableau provincial et territorial des dépenses de fonctionnement indique nettement que les ensembles des régions septentrionales coûtent le plus cher en entretien. Dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon, les dépenses annuelles totales par logement étaient respectivement 2,9 et 1,6 fois supérieures à la moyenne nationale. Les frais des ensembles de tous les territoires dépassaient la moyenne nationale dans toutes les catégories budgétaires à l'exception de celles des taxes, de l'administration (au Yukon) et des activités de modernisation-amélioration (dans les Territoires du Nord-Ouest). Après les territoires, c'est à Terre-Neuve et en Alberta que les frais étaient les plus considérables, situation s'expliquant en grande partie par l'importance des charges d'amortissement (ces deux provinces se classant au troisième et au deuxième rang à cet égard dans l'ensemble du pays).

Divers facteurs jouent dans les variations des frais de fonctionnement par logement selon les provinces ou les territoires. Les différences d'accessibilité influent sur le coût de "produits d'entrée" clés de la construction et du fonctionnement des immeubles du parc (matériaux de construction, main-d'oeuvre, alimentation en combustible, en électricité et en eau). Les effets des écarts de prix des facteurs sont omniprésents et se traduisent par des variations de frais d'amortissement (à cause des différences de coût de premier établissement), de services publics, de fonctionnement, d'entretien, de modernisation-amélioration et d'administration. La catégorie des taxes municipales est peut-être la seule qui ne subisse pas l'influence directe des variations du prix des facteurs.

Les aspects géographiques sont également importants. Les différences climatiques ont une incidence sur la consommation de combustible et d'électricité (chauffage et fonctionnement des ensembles de logement public). Ainsi, dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon, les frais de services publics par logement ont été respectivement 7,8 et 2,3 fois supérieurs à la moyenne nationale. Les variations climatiques règlent également le rythme de dégradation des constructions (à cause de l'action de l'humidité ou du soulèvement par le gel) et font monter le coût d'entretien du parc.

Comme nous l'avons indiqué dans les chapitres qui précèdent, les modes de gestion du parc varient selon les provinces et les territoires, déterminant la répartition des responsabilités en matière de fonctionnement du parc, la nature des orientations et de l'aide apportées en décentralisation aux organismes de gestion (aux offices municipaux d'habitation, par exemple) et le degré de contrôle et, le cas échéant, de direction des activités de ces offices municipaux d'habitation par les organismes provinciaux ou territoriaux de l'habitation. Les politiques des provinces et des territoires peuvent également exercer une influence indirecte sur les tendances des frais de fonctionnement. Ainsi, l'accent mis dans un parc provincial ou territorial sur les logements pour

personnes âgées par opposition aux logements familiaux peut avoir pour effet d'abaisser les frais de fonctionnement globaux par logement.

Il n'y a pas que l'incidence des différences de prix des facteurs (matériaux, main-d'oeuvre, services publics, etc.) et de mode de gestion du parc, les variations provinciales et territoriales des frais de fonctionnement subissent fortement l'influence des particularités des parcs. Ainsi, les frais de fonctionnement élevés (par logement) du parc de logements publics des Territoires du Nord-Ouest (qui sont en gros le triple de la moyenne nationale) s'expliquent en grande partie par le fait que plus de la moitié des ensembles de ce parc ont vu le jour de 1980 à 1986, période de flambée des taux d'intérêt. De plus, 94 p. 100 des logements publics de ces territoires consistent en maisons individuelles, jumelées ou en rangée, dont la construction et le fonctionnement coûtent plus cher que celles des immeubles d'appartements, forme d'habitation plus répandue dans les autres régions du pays. Il y a un facteur d'aggravation, la prépondérance (89,5 p. 100) dans ce parc des ensembles de logements familiaux, dont le fonctionnement est plus coûteux que les ensembles pour personnes âgées. Nous examinerons plus en détail l'incidence des caractéristiques des parcs sur l'importance des frais de fonctionnement.

La nature de la clientèle compte parmi les facteurs déterminant les frais de fonctionnement des ensembles de logement public. Le fonctionnement des ensembles de logements familiaux coûte plus cher que celui des ensembles pour personnes âgées. Les frais totaux de fonctionnement par logement des premiers sont de 34 p. 100 supérieurs à ceux des seconds. Les frais des ensembles à vocation familiale ont été plus considérables dans toutes les catégories budgétaires sauf celle de l'amortissement. Les différences entre logements familiaux et logements pour personnes âgées ont été très marquées dans les catégories de l'entretien (+143 p. 100) et des activités de modernisation-amélioration (+144 p. 100) tout en demeurant fort appréciables dans les autres catégories : fonctionnement (+70 p. 100), taxes municipales (+60 p. 100), services publics (+64 p. 100) et administration (+26 p. 100). Des frais moindres d'amortissement par logement (-9 p. 100) n'ont pas suffi à compenser les frais plus élevés de ces autres catégories. La différence de frais de fonctionnement entre ensembles à vocation familiale et ensembles pour personnes âgées est probablement en partie attribuable aux écarts de taille de logements. Les frais de fonctionnement par logement des ensembles abritant à la fois des familles et des personnes âgées sont généralement intermédiaires entre ceux des ensembles de logements familiaux et des ensembles réservés aux personnes âgées. Les frais d'amortissement et de fonctionnement font exception à cette règle, puisqu'ils sont moins élevés pour les ensembles à vocation mixte que pour les ensembles réservés soit aux familles soit aux personnes âgées.

Les frais de fonctionnement des ensembles de logement public varient aussi selon leur âge. Si l'on considère l'ensemble des dépenses, c'est le fonctionnement des ensembles les plus récents qui est le plus coûteux à cause des frais d'amortissement plus élevés pour cette composante du parc. Les frais d'amortissement par logement des ensembles achevés entre 1980 et 1987 dépassent environ 6,5 fois ceux des ensembles antérieurs à 1964.

Abstraction faite des frais d'amortissement, les dépenses par logement de la plupart des autres catégories budgétaires augmentent avec l'âge des ensembles. Ainsi, les frais d'entretien des ensembles antérieurs à 1964 sont 2,6 fois supérieurs à ceux des ensembles de la période 1980-1987. L'influence de cette variable sur les frais de fonctionnement est encore plus marquée dans le cas des activités de modernisation et d'amélioration. Les dépenses de M-A par logement des ensembles antérieurs à 1964 correspondent à environ 9,2 fois celles des ensembles achevés de 1980 à 1987. Les ensembles établis avant 1970 affichent des dépenses de fonctionnement par logement de 2,5 fois supérieures à celles des ensembles construits pendant les années 1980. L'âge des ensembles ne semble pas influer fortement sur les dépenses des autres catégories budgétaires (taxes, services publics et administration).

En ce qui concerne la variable des types d'habitation, on relève les dépenses par logement les plus considérables dans le cas des ensembles de maisons individuelles, jumelées ou en rangée. Les immeubles d'appartements sont d'un fonctionnement moins coûteux dans toutes les catégories budgétaires à l'exception de celle des taxes et du fonctionnement (pour les ensembles de grande hauteur) et de l'amortissement (pour les ensembles de faible hauteur). Les ensembles comportant plusieurs types d'habitation présentent des dépenses moyennes par logement légèrement supérieures à la moyenne (+3 p. 100 pour les ensembles sans immeuble de grande hauteur et +9 p. 100 pour ceux qui comportent un immeuble de grande hauteur).

Dans la plupart des catégories budgétaires, les dépenses par logement diminuent au fur et à mesure qu'augmente la taille des ensembles. Ainsi, les frais d'amortissement des ensembles les plus petits (moins de 10 logements) étaient 2,1 fois supérieurs à la moyenne du parc et 3,2 fois à ceux des ensembles d'au moins 200 logements. Les frais de services publics des ensembles de moins de 10 logements étaient de 2,2 fois supérieurs à la moyenne du parc, sans doute à cause des différences de types d'habitation des ensembles de diverses catégories de taille (plus grand nombre d'immeubles d'appartements dans les ensembles plus gros). Les frais d'entretien des ensembles de moins de 10 logements étaient de 76 p. 100 supérieurs à la moyenne du parc. Les frais d'administration de cette composante du parc étaient de 35 p. 100 supérieurs à la moyenne du parc. En revanche, les frais de fonctionnement et les charges fiscales augmentaient tous deux avec la taille des ensembles.

Comme les ensembles de maisons individuelles, jumelées et en rangée et ceux qui comptent moins de 10 logements, les ensembles des régions rurales ont présenté des frais moyens de fonctionnement par logement supérieurs à la moyenne. Dans chacune de ces composantes du parc, les frais d'amortissement, de services publics et d'entretien par logement ont été les plus élevés de leurs catégories respectives au pays. La similitude des facteurs déterminant la cherté générale de ces ensembles n'est guère surprenante si l'on considère les forts liens de ressemblance entre les ensembles eux-mêmes. En fait, 83,1 p. 100 de tous les ensembles de moins de 10 logements et 53,5 p. 100 de tous les ensembles des régions rurales se composent de maisons individuelles, jumelées ou en rangée.

G. Bénéfices, dépenses et déficits de fonctionnement

Après avoir examiné les tendances des frais de fonctionnement du parc de logements publics, il est bon que nous nous attachions aux déficits de fonctionnement, car c'est cet élément des budgets d'ensembles qui est directement subventionné par les gouvernements. Le tableau 15.16 indique les variations des recettes moyennes, des rapports bénéfices-dépenses et des déficits moyens de fonctionnement selon les composantes du parc de logements publics.

Les bénéfices moyens par logement et le rapport bénéfices-dépenses sont plus élevés pour les ensembles de l'article 79 que pour ceux des articles 81 et 82, ce qui a pour effet d'abaisser légèrement les déficits de fonctionnement par logement des ensembles de l'article 79. Les provinces et territoires présentant les plus grands déficits de fonctionnement par logement sont les Territoires du Nord-Ouest, le Yukon, Terre-Neuve et l'Alberta. Il ne faut pas s'en étonner, car c'est dans ces régions que les dépenses moyennes par logement sont les plus considérables. Dans le cas des Territoires du Nord-Ouest et de Terre-Neuve, la faiblesse des bénéfices est venue aggraver les effets de la cherté. Ces deux régions ont les bénéfices par logement les plus bas au pays. Bien qu'ayant des bénéfices supérieurs à la moyenne nationale et se classant à cet égard au deuxième rang au pays, le Yukon n'a pu compenser par ses rentrées des dépenses moyennes élevées par logement. Dans les Territoires du Nord-Ouest et à Terre-Neuve, le rapport bénéfices-dépenses enregistré a été nettement inférieur à la moyenne nationale.

TABLEAU 15.16
VALEUR MOYENNE ANNUELLE DES BÉNÉFICES ET
DES DÉFICITS DE FONCTIONNEMENT PAR LOGEMENT DE 1979 À 1986
VALEURS EXPRIMÉES EN DOLLARS DE 1986

CARACTÉRISTIQUES DES ENSEMBLES	BÉNÉFICES MOYENS PAR LOGEMENT	RAPPORT BÉNÉFICES-DÉPENSES	DÉFICITS DE FONCTIONNEMENT MOYENS PAR LOGEMENT	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
PROGRAMME				
Article 79	2 259	47,3	3 183	(1 317)
Articles 81 et 82	2 174	41,6	3 435	(3 337)
PROVINCE OU TERRITOIRE				
Terre-Neuve	1 668	27,4	5 098	(149)
Île-du-Prince-Édouard	2 074	38,9	3 806	(85)
Nouvelle-Écosse	2 070	42,0	3 166	(465)
Nouveau Brunswick	2 039	35,7	3 845	(154)
Québec	2 056	40,5	3 238	(617)
Ontario	2 188	41,9	3 293	(1 328)
Manitoba	2 272	49,7	2 659	(333)
Saskatchewan	1 929	45,4	3 088	(568)
Alberta	2 276	39,4	4 176	(531)
Colombie-Britannique	3 391	67,6	2 174	(100)
Yukon	3 140	36,4	5 808	(22)
T.N.-O.	1 549	11,9	14 620	(302)
CLIENTÈLE				
Familles	2 341	39,1	4 113	(2 196)
Personnes âgées	2 027	45,0	2 804	(2 253)
Familles et personnes âgées	2 365	47,9	2 883	(191)
ÂGE DES ENSEMBLES				
Avant 1964	2 391	47,8	2 990	(86)
1964 à 1969	2 399	43,0	3 493	(368)
1970 à 1974	2 161	46,6	2 754	(1 325)
1975 à 1979	2 138	39,6	3 633	(1 781)
1980 à 1987	2 078	32,0	5 485	(1 094)
TYPE D'HABITATION (IMMEUBLE)				
Maisons individuelles, jumelées ou en rangée	2 303	40,7	4 203	(2 184)
Faible hauteur	2 050	43,1	3 038	(1 525)
Grande hauteur	2 091	43,8	2 994	(514)
Mixte (sans immeuble de grande hauteur)	2 476	45,1	3 313	(114)
Mixte (sans immeuble de faible hauteur)	2 346	40,7	3 710	(63)
TAILLE DES ENSEMBLES (LOGEMENTS)				
Moins de 10	2 146	31,5	6 408	(868)
10 à 49	2 126	41,5	3 556	(2 704)
50 à 99	2 217	42,4	3 353	(546)
100 à 199	2 172	42,4	3 263	(365)
200 et plus	2 254	44,7	3 144	(171)
TAILLE DES COLLECTIVITÉS				
Collectivités rurales	1 944	38,5	4 392	(1 317)
2 500 à 9 999	2 104	41,4	3 431	(1 072)
10 000 à 29 999	2 198	43,2	3 240	(617)
30 000 à 99 999	2 108	43,2	3 053	(566)
100 000 à 499 999	2 272	44,5	3 195	(507)
500 000 et plus	2 251	41,7	3 540	(575)
TOTAL	2 190	42,6	3 389	(4 654)

SOURCE : Base de données sur les dépenses administratives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

NOTE : On indique ici les déficits de fonctionnement totaux (parts fédérale, provinciale et municipale combinées).

Les bénéfices moyens par logement des ensembles de logements familiaux et des ensembles mixtes (logements familiaux et logements pour personnes âgées) ont été supérieurs à ceux des ensembles exclusivement pour personnes âgées. Dans le cas des ensembles familiaux, cependant, cela n'a pas suffi, comme nous l'indique un rapport bénéfices-dépenses plus bas et un déficit de fonctionnement moyen plus élevé pour ces ensembles, à compenser l'ordre de grandeur des dépenses. Du point de vue de l'âge des ensembles, les jeunes ensembles ont généralement présenté des bénéfices (moyens par logement) et un rapport bénéfices-dépenses inférieurs et des déficits de fonctionnement (moyens par logement) supérieurs aux valeurs relevées pour les vieux ensembles.

Les ensembles de maisons individuelles, jumelées ou en rangée avaient des bénéfices supérieurs à la moyenne, mais leur rapport bénéfices-dépenses était le plus bas et les déficits de fonctionnement, les plus appréciables. Les tendances étaient semblables pour les ensembles mixtes avec immeuble de grande hauteur. Cette catégorie d'ensembles se classait au deuxième rang pour l'importance de ses déficits de fonctionnement moyens par logement. En revanche, les immeubles d'appartements de grande et de faible hauteur présentaient les bénéfices les plus bas, mais un rapport bénéfices-dépenses supérieur à la moyenne et les déficits de fonctionnement les plus faibles pour l'ensemble des types d'habitation.

On a observé un lien relativement uniforme entre les déficits de fonctionnement et la taille des ensembles. En général, plus un ensemble est petit, plus le rapport bénéfices-dépenses est bas et plus, par conséquent, le déficit de fonctionnement moyen par logement est grand. Les déficits de fonctionnement ont été particulièrement élevés pour les ensembles comptant moins de 10 logements. En ce qui concerne la variable de la taille des collectivités, ce sont les ensembles des régions rurales qui ont les bénéfices et le rapport bénéfices-dépenses les moins élevés et les déficits les plus considérables. Les ensembles des centres urbains les plus grands (500 000 habitants et plus) se sont classés au deuxième rang pour l'importance des déficits moyens de fonctionnement par logement malgré des bénéfices abondants, les deuxièmes en importance.

H. Sommaire

Comme pour la gestion du parc de logements publics en général, ce sont les organismes provinciaux ou territoriaux de l'habitation qui ont la responsabilité de préparer les budgets de fonctionnement des ensembles de logement public. Il existe peu de directives claires concernant le contrôle des coûts pendant la phase de fonctionnement, étant donné que la responsabilité de l'administration quotidienne est laissée aux organismes provinciaux ou territoriaux de l'habitation. Les manuels de la SCHL disent simplement que les dépenses de fonctionnement des

ensembles de logement public doivent être raisonnablement semblables aux dépenses de tout autre ensemble similaire administré par la SCHL. En plus de ces directives générales, il existe des règles précises régissant les dépenses d'administration, ainsi que les dépenses de modernisation et d'amélioration.

Les dépenses moyennes par logement ont été de 5 545 $ en 1986. Les revenus par logement n'étant que de 2 450 $, c'est-à-dire un peu moins de la moitié (44,2 p. 100) des dépenses globales, un déficit de fonctionnement moyen de 3 098 $ par logement a été enregistré. Les déficits de fonctionnement des ensembles financés en vertu de l'article 79 sont assumés par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ou territoriaux à 75 et 25 p. 100 respectivement. Dans le cas des déficits de fonctionnement des ensembles financés en vertu de l'article 82, le partage des frais se fait à parts égales. Dans certains cas, une partie des déficits de fonctionnement assumés par les provinces et territoires est transférée aux municipalités. Environ 54,8 p. 100 des déficits de fonctionnement découlant de l'application de l'article 79 et des articles 81 et 82 sont compensés par des subventions fédérales, le reste étant payé par les provinces ou les territoires, et les municipalités (42,1 et 3,1 p. 100 respectivement). Le gouvernement fédéral a donc versé, en 1986, une subvention annuelle de 1 698 $ par logement public aidé par le programme.

Au total, les frais d'amortissement (37,2 p. 100) et les taxes municipales (14 p. 100) représentaient plus de la moitié de toutes les dépenses du parc de logements publics en 1986. Les autres dépenses sont les dépenses de fonctionnement (14,4 p. 100), les services d'utilité publique (13 p. 100), l'entretien (7,3 p. 100), les frais de M-A (8,3 p. 100) et les frais d'administration (5,8 p. 100).

Les déficits de fonctionnement réels ont diminué de 1979 à 1986. Compte tenu de l'inflation, les déficits de fonctionnement par logement étaient de 14,5 p. 100 plus faibles en 1986 qu'en 1979. Cette diminution est principalement due à une augmentation marquée (19 p. 100) des revenus réels par logement, ainsi qu'à une baisse de 2,5 p. 100 des dépenses de fonctionnement par logement. De 1979 à 1986, les dépenses moyennes par logement ont diminué dans six des sept postes budgétaires : frais de fonctionnement (-20 p. 100), amortissement (-16 p. 100), entretien (-11,9 p. 100), taxes (-4,6 p. 100), administration (-5,3 p. 100) et services d'utilité publique (-1,5 p. 100). Les travaux de modernisation et d'amélioration sont la seule rubrique budgétaire à avoir enregistré une hausse des dépenses par logement en termes réels (+153 p. 100). Comme les revenus ont augmenté plus rapidement que les dépenses, le rythme de recouvrement des coûts a augmenté régulièrement au cours de la période de 1979 à 1986.

Si l'on compare les dépenses de fonctionnement des logements publics dans chaque province et territoire, on constate que les dépenses moyennes par logement les plus élevées se retrouvaient dans les Territoires du Nord-Ouest (16 168 $), le Yukon (8 949 $), Terre-Neuve (6 763 $) et l'Alberta (6 452 $), et les plus faibles, au Manitoba (4 930 $), en Saskatchewan (4 977 $), en Nouvelle-Écosse (5 228 $) et au Québec (5 293 $). Dans les autres provinces, elles s'échelonnaient entre 5 349 $ et 5 885 $.

De nombreux facteurs expliquent la variation des dépenses de fonctionnement d'une province ou d'un territoire à l'autre. Les difficultés plus ou moins grandes d'accès aux ensembles influent sur le coût des principaux éléments de dépense, tant dans la construction des ensembles que dans leur fonctionnement, qu'il s'agisse des matériaux de construction et de main-d'oeuvre, ou du combustible, de l'électricité et de l'eau. Les différences de climat influent aussi sur la consommation de combustible et d'électricité des ensembles de logement public ainsi que sur le coût de leur entretien. Les différences qui existent par ailleurs, d'une province ou d'un territoire à l'autre, dans les politiques de logement et les méthodes de gestion ne sont pas non plus sans entraîner des écarts dans les dépenses de fonctionnement.

Les écarts qui existent entre les provinces et territoires en ce qui a trait aux dépenses de fonctionnement découlent en grande partie des caractéristiques qui distinguent leur parc de logements publics respectif. C'est ainsi que les frais de fonctionnement des ensembles familiaux sont plus élevés que ceux des ensembles pour personnes âgées. Les frais de fonctionnement varient aussi selon l'âge de l'ensemble. Si l'on considère les dépenses globales, les ensembles les plus récents sont ceux qui coûtent le plus cher, à cause des frais d'amortissement plus élevés qui les grèvent. Par contraste, les dépenses de fonctionnement, d'entretien et de modernisation-amélioration par logement augmentent avec l'âge des ensembles.

Si l'on considère maintenant les divers types de bâtiments, ce sont les ensembles constitués de logements individuels, jumelés et en rangée qui ont les dépenses par logement les plus élevées. Les ensembles constitués d'appartements sont ceux dont les frais de fonctionnement sont les plus faibles dans tous les postes budgétaires, à l'exception des taxes et du fonctionnement (dans le cas des immeubles de grande hauteur) et de l'amortissement (dans le cas des immeubles de faible hauteur). Les dépenses par logement, dans la plupart des rubriques budgétaires, diminuent en raison inverse de la taille des ensembles. Les ensembles de logement public situés en milieu rural enregistrent des dépenses de fonctionnement par logement supérieures à la moyenne globale.

Des déficits de fonctionnement élevés ont été enregistrés pour les ensembles comptant moins de 10 logements (6 408 $), les ensembles établis entre 1980 et 1987 (5 485 $), les ensembles des régions rurales (4 392 $), les ensembles comportant des maisons

individuelles, jumelées ou en rangée (4 203 $) et les ensembles familiaux (4 113 $). Les ensembles de logement public des Territoires du Nord-Ouest, du Yukon, de Terre-Neuve et de l'Alberta affichaient les plus importants déficits de fonctionnement par logement : 14 620 $, 5 808 $, 5 098 $ et 4 176 $ respectivement.

XVI LE LOGEMENT PUBLIC AU CANADA - PRINCIPALES CONSTATATIONS ET CONSÉQUENCES

Le présent chapitre résume les principales constatations et conclusions de l'évaluation, détermine les conséquences pour le logement public au Canada et définit diverses mesures susceptibles d'améliorer la gestion du programme à l'avenir. Il comprend quatre sections qui portent sur les caractéristiques du parc immobilier et des clients du logement public; l'état du parc immobilier; la qualité de la vie dans les logements publics; et la gestion du programme de logement public.

La première section sur les caractéristiques du parc immobilier et des clients du logement public fournit une information de base sur le programme. Les sections suivantes traitent explicitement des objectifs du programme de logement social :

OBJECTIF	SECTION
"logements répondant aux besoins des particuliers et des familles à faible revenu" "logements convenables et sûrs"	o **état** du parc immobilier :
"logements convenables et sûrs" "fournir le genre d'habitation qui permette le mieux aux occupants de logements publics de s'intégrer à la collectivité"	o **qualité de la vie** dans les logements publics :
"manière fructueuse et efficace" "coûts raisonnables pour les gouvernements intéressés" "particuliers et familles à faible revenu" "coûts qu'ils peuvent assumer" "à des loyers abordables"	o **gestion** du programme

CARACTÉRISTIQUES DU PARC IMMOBILIER

Le parc de logements publics est de nature variée.

Le logement public a été instauré dans chaque province et territoire du pays et dans les collectivités, même rurales, de toutes les tailles. Les ensembles existent sous des formes diverses, depuis la maison individuelle à la tour d'habitation. Un ensemble peut comprendre de 1 à 1 395 logements.

La plupart des logements publics existent depuis moins de vingt ans.

Bien que l'aide financière fédérale à la création et au fonctionnement d'ensembles de logement public existe depuis près de quarante ans, le parc immobilier est en grande partie d'origine beaucoup plus récente. Au moins 87,2 p. 100 des logements publics ont moins de vingt ans.

Le programme de logement public sert deux groupes distincts de clients : les familles et les personnes âgées, dont les caractéristiques et les besoins sont très différents.

Les familles monoparentales comptent pour la moitié des ménages habitant un ensemble pour les familles. Plus de la moitié (57,9 p. 100) des occupants d'ensemble de logement public pour les familles ont moins de 25 ans et 37,5 p. 100 sont des enfants de moins de 15 ans. Un peu plus du tiers des familles desservies ont un emploi. La moitié des familles desservies tirent leur revenu d'une aide sociale provinciale ou municipale.

Plus des quatre cinquièmes des occupants d'ensembles pour aînés ont 65 ans ou plus et 34,1 p. 100 sont âgés d'au moins 75 ans. Un cinquième des ménages âgés comptent au moins un membre souffrant d'un handicap ou atteint d'une incapacité. Une grande majorité de ces aînés (85,4 p. 100) sont des ménages d'une seule personne et sont retraités ou sont incapables de travailler pour cause d'invalidité (92,3 p. 100). Dans ces ensembles environ 60 p. 100 des aînés tirent leur principale source de revenu de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti.

À peu près un nombre égal de ménages familiaux et de ménages d'aînés sont clients du programme de logement public. Sur l'ensemble des clients, seulement le quart font partie de la population active (c.-à-d. qu'ils ont un emploi ou en cherchent un). Le revenu moyen des ménages habitant un logement public se chiffrait à 10 632 $ en 1988, soit seulement 40 p. 100 du revenu moyen des ménages locataires en général.

La diversité du parc immobilier (genres de construction et emplacement, taille et âge des ensembles) et les caractéristiques des clients du logement public posent aux administrateurs un problème de conservation de l'équipement et de réponse efficiente et rentable aux besoins des clients.

ÉTAT DU PARC IMMOBILIER

Pour la première fois, l'étude sur l'état des lieux de 1988 fournit une évaluation détaillée, précise et complète de l'état du parc de logements publics canadien.

Dans l'ensemble, le parc de logements publics est en bon état.

Que l'on prenne les logements, les bâtiments, les emplacements ou les ensembles résidentiels comme point de référence, au moins 94 p. 100 du parc satisfait aux normes minimales de propriété ou les dépassent. Bien que le parc soit généralement en bon état, on estime que 169 ensembles (3,5 p. 100), 1 400 immeubles (6 p. 100) et 8 200 logements (4 p. 100) ne répondent pas à ces normes. D'autre part, plus de la moitié de tous les ensembles répondent à peine aux normes minimales de propriété et risquent de ne plus satisfaire à ces dernières.

Dans l'ensemble, le parc de logements publics est en bon état, mais des travaux de réparation et de remplacement estimés à 350 millions de dollars sont nécessaires.

Dans le cadre de l'étude sur l'état des lieux, les inspecteurs de la SCHL ont recommandé que des travaux de réparation et de remplacement estimés à 350 millions de dollars soient entrepris pour le parc de logements publics à l'échelle du pays. Dans la plupart des cas, les coûts de réparation et de remplacement sont plutôt modestes. Plus du tiers de tous les ensembles (37,8 p. 100) nécessitent des travaux de moins de 5 000 $ et près de la moitié (47,6 p. 100), de moins de 10 000 $.

Pour chaque logement, le coût moyen des réparations s'élève à 1 693 $. Presque la moitié de tous les ensembles (47 p. 100) ont besoin de travaux de réparation ou de remplacement de moins de 500 $ par logement.

Un petit nombre d'ensembles en très mauvais état accapare la majorité des coûts de réparation et de remplacement.

Si l'on considère le coût par ensemble, les 2,8 p. 100 des ensembles, (comprenant 15,4 p. 100 de tous les logements), qui ont besoin d'au moins 500 000 $ en réparation ou en remplacement, accaparent plus de la moitié des coûts de réparation et de remplacement.

Si l'on considère le coût par logement, les 6,9 p. 100 des ensembles (comprenant 7,5 p. 100 de tous les logements), qui ont besoin d'au moins 5 000 $ par logement en réparation ou en remplacement, nécessitent 44 p. 100 des coûts de réparation et de remplacement.

L'état des lieux varie d'une composante du parc à une autre.

En règle générale, les ensembles qui ont fait l'objet d'un engagement avant 1970, les ensembles logeant des familles et les ensembles composés de divers genres de bâtiment sont ceux qui sont dans le plus mauvais état.

Le coût des ajouts et des améliorations au parc de logements publics est estimé à 133 millions de dollars.

Dans le cadre de l'étude sur l'état des lieux, les inspecteurs de la SCHL ont recueilli des données sur le besoin d'ajout et d'amélioration du parc de logements publics en ce qui touche la sécurité incendie, l'éclairage, la ventilation, le rendement énergétique, la durabilité et l'entretien. Les travaux requis visent à satisfaire les exigences du code actuel ou à faire réaliser d'importantes économies.

Il y a une insuffisance arriéré de financement des travaux de réparation, de remplacement, d'ajout et d'amélioration requis dans le parc de logements publics.

Si l'on suppose que les fonds des budgets du programme pour l'entretien et la M-A, totalisant 274 millions de dollars pour 1988, sont répartis comme il faut entre les ensembles de logement public selon les besoins, il y aurait une insuffisance arriéré de financement de l'ordre de 209 millions de dollars.

Le montant estimatif de l'insuffisance n'est pas définitif.

Les données dont nous disposons permettent difficilement de déterminer si l'insuffisance de financement a augmenté ou diminué ces dernières années. Le fait qu'une plus grande attention est accordée à la conservation du parc existant et que les budgets d'entretien et de modernisation et d'amélioration ont eu tendance à augmenter dans les années 80 suggèrent que l'insuffisance pourrait diminuer.

Une augmentation continue de l'entretien et des niveaux de M-A dans les années à venir pourrait absorber l'augmentation annuelle des coûts des «nouveaux» travaux de réparation, de remplacement, d'ajout et d'amélioration de même que l'insuffisance calculée.

En supposant que les dépenses croissantes d'entretien et de M-A aient aidé à diminuer l'insuffisance de financement ces dernières années, une augmentation continue de l'entretien et

des niveaux de M-A pourrait aussi aider à réduire le montant de l'insuffisance, tout en tenant compte bien sûr que le montant de la «nouvelle» charge annuelle à payer augmentera probablement avec l'âge du parc immobilier.

Il est prouvé que les ensembles qui sont dans le plus mauvais état n'ont pas reçu leur juste part de crédits à l'entretien et à la M-A.

Les ensembles qui ne répondaient pas aux Normes minimales de propriété LNH ont eu le plus haut taux de travaux d'entretien différés par manque de budget. De plus, les ensembles nécessitant au moins 5 000 $ ou plus par logement en réparation et en remplacement ont eu le plus haut taux de travaux d'entretien et de M-A différés par manque de budget.

Les activités d'entretien semblent avoir augmenté dans certains ensembles pour compenser les faibles dépenses en M-A.

Bien que le pourcentage de travaux d'entretien reportés par manque de budget diminue dans les ensembles qui ne disposent pas de crédit pour l'entretien, le taux de travaux de M-A reportés par manque de budget augmente régulièrement, de la même façon que les frais d'entretien par logement.

L'évolution rapide du profil d'âge du parc de logements publics au cours des quinze prochaines années aura une incidence sur l'état des ensembles.

En 1988, l'âge moyen du parc immobilier était de 14 ans. En l'an 2003, les 4 801 ensembles auront plus de 15 ans, et plus de 60 p. 100 de ces ensembles auront plus de 25 ans. Étant donné l'état actuel du parc immobilier, le vieillissement du portefeuille aura une incidence négative sur l'état des lieux.

La possibilité d'une détérioration accrue du parc immobilier donne l'occasion de perfectionner la gestion de l'état des lieux. Plus précisément, il ne faut pas seulement s'occuper des ensembles qui présentent actuellement de grands besoins en réparation et en remplacement, mais s'employer à empêcher que les autres composantes du parc ne se détériorent au point d'être dans un état similaire. Il faut notamment attirer l'attention sur les logements qui respectent à peine les normes minimales de propriété et risquent de ne plus satisfaire à ces dernières.

Il faut établir le suivi périodique de l'état général du parc de logements publics. Ce suivi devrait devenir une composante habituelle de méthodes de gestion du portefeuille améliorées et permettrait une meilleure affectation des ressources pour l'entretien et la M-A. Le suivi périodique

de l'état des lieux fournirait aussi des données sur les rapports de temps nécessaires pour déterminer nettement si l'état du parc s'améliore ou se détériore.

Une petite portion du portefeuille de logements publics a besoin d'être modifiée et réaménagée (modification et remodelage).

L'évaluation a permis d'estimer que jusqu'à 500 ensembles qui ne répondent pas ou qui répondent tout juste aux Normes minimales de propriété (10,5 p. 100 du portefeuille), devaient faire l'objet d'une forme de modification ou de remodelage. De ces 500 ensembles, 57 environ (1,2 p. 100 du portefeuille) ne respectent pas les Normes minimales de propriété pour les bâtiments résidentiels existants. Bien que le remodelage ne se limite pas nécessairement aux ensembles en mauvais état, ce sont eux qui ont bénéficié du remodelage jusqu'à présent. Ces 57 ensembles sont donc les plus susceptibles de modification complète ou de réaménagement et représentent une estimation de la limite inférieure.

Bien qu'il soit difficile d'estimer le coût des travaux de modification complète et de réaménagement, l'évaluation établit la fourchette entre 133 millions de dollars (pour 57 ensembles) et 289 millions (pour 500 ensembles). Ces chiffres tiennent compte du fait que les besoins en modification et en réaménagement sont plus pressants dans les ensembles qui ne respectent pas les Normes minimales de propriété LNH.

Le temps et le personnel consacrés au remodelage par le passé indiquent que les activités de remodelage devront s'étaler sur plusieurs années à l'avenir. Le coût estimatif des travaux n'est donc pas compris dans l'estimation de l'insuffisance de financement des travaux de réparation, de remplacement, d'ajout et d'amélioration.

Les travaux de modification (remodelage) devraient faire l'objet d'une initiative distincte afin de répondre aux besoins des ensembles qui ont un grand besoin d'entretien et de M-A.

À l'heure actuelle, nous disposons de peu de données pour recenser à l'échelle du pays les ensembles susceptibles d'être modifiés.

Le recensement et le suivi des ensembles susceptibles d'être modifiés (remodelés) devraient faire partie intégrante d'un examen et d'un contrôle périodiques de l'état global du parc de logements publics.

Les études de cas ont démontré que les ensembles de logement public susceptibles d'être modifiés éprouvent souvent une combinaison de problèmes sociaux ou de dégradation des lieux.

Un programme de modification (remodelage) devrait être planifié judicieusement et comprendre une équipe multidisciplinaire de spécialistes pour enquêter sur tous les problèmes évidents dans les ensembles et trouver toutes les solutions possibles, sans privilégier nécessairement les changements matériels. On pourrait profiter des enseignements tirés des spécialistes ayant acquis une expérience dans les précédents travaux de modification.

L'appui et la participation des locataires sont critiques à la réussite de la modification (remodelage) des ensembles de logement public.

Les études de cas et les efforts de remodelage passés indiquent que toute modification importante des lieux dans un ensemble ou un cadre social est difficilement réalisable sans l'appui des locataires. Les locataires vivant dans un milieu où ils sont aliénés risquent de refuser d'apporter leur appui ou leur collaboration à une équipe chargée de modifier ou de réaménager leur ensemble.

La participation active des locataires et d'autres organismes gouvernementaux au service des locataires est essentielle à l'atteinte des objectifs de modification (remodelage).

QUALITÉ DE LA VIE DANS LES LOGEMENTS PUBLICS

Les clients ont amélioré leurs conditions de vie en s'installant dans leur logement public.

La plupart des occupants de logement public habitaient auparavant un logement du marché privé locatif (45 p. 100) ou du marché privé de logement de propriétaire (23,3 p. 100). Avant d'occuper leur logement public actuel, environ un cinquième des locataires vivaient dans un autre ensemble de logement public ou dans un autre logement du même ensemble. Des loyers élevés (57,1 p. 100), un logement trop petit (44,4 p. 100) et le piètre état des lieux étaient les raisons les plus souvent évoquées de l'installation dans un logement public. Plus de 60 p. 100 des clients ont pu emménager dans les six mois suivant leur demande et 78 p. 100 ont pu le faire dans les douze mois.

En comparant leur logement actuel à celui qu'ils occupaient avant, la majorité des répondants ont mentionné qu'il y a eu une amélioration en ce qui concerne le loyer (67,1 p. 100), la taille du logement (64,3 p. 100), l'état des lieux (56,6 p. 100) et l'intimité ou l'autonomie (53 p. 100). Ce sont là des domaines qui se rapprochent le plus des objectifs officiels des programmes (abordabilité, taille convenable et qualité des logements). Le programme de logement public a réussi à fournir des logements qui maintiennent ou facilitent l'accès aux installations, aux services et au réseau social établi des clients (amis et parents).

Tandis que le programme de logement public a réussi à améliorer les conditions de logement de ses clients, il a moins réussi à fournir un cadre de vie sûr.

En comparant leur logement actuel à celui qu'ils occupaient avant, presque le quart des personnes sondées ont indiqué que les crimes et les actes de vandalisme avaient augmenté, une proportion un peu en-deçà de ceux qui ont noté une amélioration (30,9 p. 100). Dans les ensembles pour les familles, les locataires ont indiqué que la situation s'était détériorée (35,6 p. 100) plutôt qu'améliorée (21,6 p. 100).

Les clients desservis sont satisfaits de leur logement.

Une proportion de 87,3 p. 100 des occupants de logements publics ont dit être satisfaits dans l'ensemble de leur logement, comparativement à 76,8 p. 100 d'après une enquête auprès de l'ensemble des ménages locataires.

Les locataires de logements publics ont exprimé une certaine insatisfaction quand à la gestion des ensembles (19,4 p. 100). Lorsque l'on considère chaque élément de la gestion des ensembles, la sécurité est signalée comme étant la principale préoccupation. En effet, 26,2 p. 100 des clients se disent insatisfaits de la sécurité dans leur ensemble. L'insatisfaction provient surtout des occupants d'ensembles familiaux (41,9 p. 100). Les clients montrent à peu près les mêmes signes d'insatisfaction quant au délai avec lequel les employés de l'ensemble traitent leurs demandes (25,2 p. 100 de tous les clients étaient insatisfaits; 3ℰ,2 p. 100 des clients d'ensembles pour les familles étaient insatisfaits).

Le crime est considéré comme un problème important par les occupants d'ensembles de logement public pour les familles.

Les crimes contre les biens (p. ex. les actes de vandalisme et les vols de biens) sont les problèmes les plus fréquents. Le vandalisme et le trafic de stupéfiants ont été signalés comme étant les deux problèmes majeurs par un peu plus du tiers des familles desservies. Les vols de biens et les voies de fait ont été mentionnés comme étant des problèmes majeurs par respectivement un quart et un cinquième des familles desservies. Tandis que la majorité des ensembles ne semblent pas éprouver de graves problèmes avec le trafic de stupéfiants, les études de cas soulignent les énormes pressions sociales exercées dans les ensembles aux prises avec des problèmes de trafic bien ancrés. À l'opposé, les cas de problèmes majeurs rapportés par les occupants d'ensembles pour les personnes âgées étaient très isolés.

La mention de la sécurité comme nouvelle préoccupation majeure des locataires reflète les problèmes rattachés au crime dans les ensembles de logement public pour les familles. La sécurité matérielle et physique des locataires est menacée

dans une partie du parc de logements publics pour les familles au détriment des jeunes familles et des enfants qui y résident. Il faut accorder aux problèmes de sécurité autant d'attention qu'à l'état du parc immobilier.

Les problèmes rattachés au crime ne semblent pas être caractéristiques des logements publics, mais sont plutôt le reflet de la dynamique des crimes commis dans la société en général (attribuables à un faible revenu, plus fréquents dans les grandes villes, etc.).

Le taux de problèmes de vandalisme majeurs dans les ensembles de logement public pour les familles (tel que le perçoivent les occupants) était généralement similaire au taux signalé par les locataires et les ménages à faible revenu en général dans leur quartier. Toutefois, le taux de problèmes majeurs rattachés au vol de biens, aux voies de fait et au trafic de stupéfiants signalés par les familles desservies était inférieur au taux enregistré chez les locataires et les ménages à faible revenu en général. Les problèmes de crime majeurs signalés par les occupants des ensembles pour les personnes âgées étaient en nombre bien inférieurs à ceux que signalait la population de personnes âgées en général.

GESTION DES LOGEMENTS PUBLICS

Les responsabilités de la gestion quotidienne du parc sont très décentralisées.

La gestion quotidienne du parc de logements publics est la responsabilité des organismes provinciaux et territoriaux de l'habitation, mais le plus souvent les fonctions ont été déléguées aux offices municipaux d'habitation. Dans les provinces qui ne délèguent pas ces fonctions, les activités sont souvent exécutées par des bureaux régionaux. À l'échelle nationale, il existe environ 1 100 offices municipaux d'habitation, organismes privés et bureaux provinciaux ou territoriaux qui s'occupent de ces fonctions. Les portefeuilles gérés par des groupes d'administrateurs comptent entre 2 et 29 151 logements. Si le nombre de groupes locaux d'administrateurs de logements publics est significatif, c'est au Québec, en Alberta et en Saskatchewan que la gestion du fonctionnement est la plus décentralisée.

Les programmes provinciaux et territoriaux de gestion immobilière ont évolué différemment. L'appui des provinces et territoires à la gestion au niveau des ensembles peut être accru dans certains domaines.

Les différences dans la gestion par les provinces et les territoires sont associées à des caractéristiques comme la taille du parc, la centralisation ou la décentralisation des

activités de gestion, le principal type de clientèle et l'âge du parc immobilier.

Plusieurs provinces et territoires n'ont pas un contrôle de gestion adéquat dans les six domaines du rendement de gestion pris comme indicateurs clés. Trois de ces domaines, l'accréditation et la formation de gestionnaires d'ensembles, la gestion de l'état des logements et la planification de gestion, se sont avérés étroitement liés à l'état des lieux du parc de logements publics.

Toutefois, le fait récent d'attribuer à la conservation du parc de logements publics une haute priorité absolue semble avoir entraîné un resserrement du soutien des provinces et des territoires à la gestion des ensembles.

Parce que l'administration quotidienne du parc incombe aux provinces et aux territoires, la SCHL ne joue pas un rôle actif dans la gestion du parc.

Les objectifs fédéraux du programme, établis à l'origine pour la production de logements neufs, ne reflètent pas le dynamisme actuel du programme en matière de gestion immobilière et des ensembles. De même, il n'existe pas de directives et de méthodes du gouvernement fédéral relatives à un programme de gestion immobilière, à l'exception de directives visant à contrôler les dépenses, comme celles qui portent sur le risque financier maximum que représente le financement des travaux d'entretien et de M-A. De plus, avant l'évaluation, les données détaillées du programme n'étaient pas automatisées et, de ce fait, n'étaient pas facilement accessibles pour les fins du contrôle et de la gestion du parc.

La SCHL pourrait jouer un rôle plus actif dans la gestion du parc, en guidant l'évolution du programme et en exerçant un contrôle sur son rendement.

Les objectifs du programme fédéral de logement public devraient être mis à jour pour qu'ils tiennent compte de l'orientation du programme en matière de gestion immobilière. Par ailleurs, les objectifs auparavant axés sur les activités devraient maintenant l'être sur les résultats.

Les critères du rendement devraient être élaborés en fonction des objectifs du programme et des normes de suivi afin de permettre à toutes les parties d'évaluer les risques et l'efficacité de la gestion.

Des mécanismes appropriés de contrôle des coûts pour un portefeuille vieillissant devraient être élaborés (la SCHL a revu en 1989 les pouvoirs de modernisation et d'amélioration).

Le contrôle exige l'existence d'une information automatisée (données à jour et série chronologique). Ces données fourniraient des détails fondamentaux sur le parc immobilier et les locataires et sur des frais d'administration type. Un autre niveau d'information porterait sur le suivi de l'état des lieux ainsi que sur la structure administrative et sociale.

Les ensembles qui exigent une attention maximale ou qui présentent les besoins les plus grands ne semblent pas recevoir toute l'attention qu'ils méritent.

Une série d'indicateurs contenus dans l'évaluation appuie le fait qu'on accorde moins d'attention, toutes proportions gardées, aux ensembles qui présentent les besoins les plus grands (p. ex. les vieux ensembles et les ensembles pour les familles).

Le pourcentage de travaux d'entretien reportés (à cause d'un manque de fonds budgétaires) est le plus élevé dans les vieux ensembles, les ensembles pour les familles et les ensembles pour lesquels l'étude sur l'état des lieux a donné des résultats insatisfaisants.

La majorité des gestionnaires d'ensembles sont responsables d'un parc de moins de 100 logements sociaux ou publics. Les gestionnaires de vieux ensembles pour les familles, qui sont en plus mauvais état que les autres ensembles, sont toutefois responsables de parcs plus grands.

Le nombre d'employés par 100 logements est aussi plus petit pour les vieux ensembles, les ensembles importants et les ensembles formés de tours ou d'une variété de bâtiments. Bien que des économies d'échelle puissent être associées à de grandes tours d'habitation, il est permis de se demander si les économies suffisent à justifier un nombre d'employés inférieur à celui qu'on retrouve dans les petits ensembles ou les ensembles formés de maisons individuelles, jumelées ou en rangée.

Dans les limites d'un budget donné et supposant que chaque ensemble doit faire l'objet d'un certain placement annuel, les budgets d'entretien et de M-A doivent être affectés selon les besoins des programmes de gestion immobilière de sorte que les ensembles et les logements qui présentent les besoins les plus grands reçoivent la plus forte part.

Les gestionnaires d'ensembles ont beaucoup d'expérience.

Les gestionnaires d'ensembles témoignent d'un nombre d'années considérable d'expérience à ce poste, en moyenne plus de six années, et la plupart d'entre eux l'ont acquise dans le cadre du programme de logement public. Seulement un dixième des gestionnaires sont des directeurs agréés des propriétés

immobilières (CPM) ou ont reçu une autre désignation ou accréditation. L'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique ont à elles seules presque tous les directeurs autorisés.

Ce ne sont pas tous les gestionnaires d'ensembles qui peuvent évaluer avec exactitude l'état de leur ensemble.

En comparant les évaluations de l'état des lieux faites par les gestionnaires d'ensembles et les inspecteurs, on trouve que 37 p. 100 des gestionnaires d'ensembles attribuent à leur ensemble une cote plus élevée que l'inspecteur, que 52 p. 100 lui attribuent la même cote que l'inspecteur et que 11 p. 100 lui donnent une cote plus basse.

Les gestionnaires d'ensembles auraient avantage à suivre une formation supplémentaire en gestion immobilière, en ce qui a trait aux normes visant l'état des lieux et à l'évaluation de l'état des ensembles.

Dans la plupart des ensembles de logement public, les locataires participent d'une certaine façon au fonctionnement, mais cette participation n'est pas concrétisée par l'intermédiaire de comités de locataires.

Seule dans une minorité d'ensembles, soit 13,7 p. 100, les locataires ne prennent part d'aucune façon au fonctionnement de leur ensemble. Dans la plupart des ensembles de logement public, la participation des locataires comprend l'entretien des terrains et des espaces publics, la mise sur pied d'activités récréatives ou sociales, la protection contre le vandalisme et le maintien de la sécurité dans l'ensemble. La participation au soutien administratif et à l'établissement d'un budget est beaucoup plus faible, et est signalée par seulement 10 p. 100 des ensembles.

Des réunions sont organisées entre le personnel de l'ensemble et les locataires, dans près de 40 p. 100 des ensembles, tandis que des réunions entre le personnel et les comités de locataires se produisent seulement dans 15,9 p. 100 des ensembles. Malgré une certaine participation des locataires dans la plupart des ensembles, ces chiffres indiquent qu'elle se fait habituellement sans l'organisation d'un comité. Les ensembles pour les personnes âgées et les grands ensembles de logement public sont les ensembles qui tiennent le plus souvent des réunions.

Les gestionnaires d'ensembles sont prêts à recevoir des conseils des locataires et sont en faveur de la formation de comités de locataires. Ils encouragent beaucoup moins la participation directe des locataires à la gestion des ensembles.

Les gestionnaires de 75 p. 100 des ensembles ont convenu qu'ils devraient être très attentifs aux conseils des différents locataires. De plus, les gestionnaires de plus de 60 p. 100 des ensembles ont convenu que des regroupements de locataires devraient exister pour fournir des conseils et des suggestions à l'équipe de gestion de l'ensemble.

Les gestionnaires de près de la moitié des ensembles de logement public ont convenu que les locataires ne devraient jouer aucun rôle dans la gestion de leur ensemble. Les gestionnaires d'ensembles s'y opposent davantage s'il s'agit d'une importante participation. Les gestionnaires de près de 80 p. 100 des ensembles se sont opposés à l'énoncé indiquant que les locataires devraient jouer un rôle important dans la gestion de leur ensemble.

Les gestionnaires d'ensembles appuient les réunions des locataires dans un peu plus du quart des ensembles de logement public.

La direction fournit du soutien (par ex., salles de réunion, matériel) pour les réunions de locataires dans plus d'un quart des ensembles de logement public, soit plus de la moitié des logements publics. Cette aide est plus courante dans les ensembles pour les personnes âgées et les grands ensembles de logement public.

Des salles de réunion sont disponibles et satisfaisantes dans environ la moitié des ensembles de logement public.

Les gestionnaires d'ensembles ont jugé que les salles de réunion étaient satisfaisantes dans un peu plus de la moitié des ensembles de logement public, soit près de 70 p. 100 de tous les logements publics. Les salles de réunion ne sont pas satisfaisantes dans 7 p. 100 des ensembles, soit 8,8 p. 100 de tous les logements, ou ne sont simplement pas disponibles dans 38,7 p. 100 des ensembles, soit 21,5 p. 100 des logements. Des salles de réunion sont davantage disponibles dans les ensembles de personnes âgées et les grands ensembles.

Les locataires sont généralement satisfaits de la façon dont leur ensemble est géré.

Plus de 80 p. 100 des locataires sont satisfaits de la façon dont leur ensemble est géré en général. Cependant, les locataires sont moins satisfaits de certains aspects de la gestion. Plus particulièrement, les locataires ont exprimé la plus grande insatisfaction concernant la gestion des questions de sécurité et la vitesse de traitement des demandes. De plus, le degré d'insatisfaction était plus élevé chez les familles que chez les personnes âgées, quand à la gestion de l'ensemble.

Le degré de satisfaction des locataires ne varie pas selon leur niveau de participation, mais les locataires désirent jouer un plus grand rôle dans la gestion de leur ensemble.

Aucune relation causale ne peut être établie entre le degré de participation et le degré de satisfaction relativement à la gestion de l'ensemble puisqu'on ne sait toujours pas si l'insatisfaction des locataires encourage leur participation.

Sans tenir compte de leur niveau actuel de participation, environ un tiers des locataires sont en faveur d'une plus grande participation à la gestion de leur ensemble. La majorité des locataires décidés souhaite une participation plus importante, mais plus d'un tiers des locataires interrogés n'ont exprimé aucune opinion.

On doit étudier plus à fond la possibilité de promouvoir une plus grande participation des locataires à la gestion des ensembles de logement public. De plus, du soutien et de la formation doivent être fournis aux gestionnaires d'ensembles pour qu'ils s'adaptent aux changements que cette participation entraîne sur le cadre de gestion des logements publics.

Tous les logements publics ne sont pas utilisés

Plus de 6 p. 100 des logements avaient été inoccupés durant au moins un mois pendant l'année qui a précédé l'enquête, ce qui représente une perte possible équivalant à plus de 1 000 logements par année. Les raisons les plus fréquemment évoquées pour cette situation étaient l'absence de besoin, l'état matériel et l'absence de parallèle entre les logements offerts et les besoins. Les taux d'inoccupation étaient plus élevés dans les régions rurales où la sous-utilisation est essentiellement attribuable au faible besoin de logements publics. Les taux d'inoccupation étaient supérieurs à la moyenne dans les ensembles offrant des installations et des services insatisfaisants, ou situés à proximité d'immeubles abandonnés ou dangereux.

La sous-utilisation des ensembles, particulièrement dans les régions rurales, révèle l'importance de bien évaluer le besoin et la demande de logements sociaux. Les analyses du besoin et de la demande relatifs à l'administration de nouveaux logements sociaux et aux ensembles existants doivent être approfondies, et comprendre le contrôle des taux d'inoccupation dans les ensembles existants.

En ce qui concerne l'inoccupation associée au roulement des locataires, près de 77 p. 100 des logements étaient prêts à être occupés moins de 14 jours après le départ des locataires.

Le roulement des locataires a été traité de façon efficace dans la plupart des ensembles, entraînant une légère perte de mois d'occupation pour le parc; toutefois, les méthodes relatives au roulement des logements d'une partie du parc pourraient encore être améliorées.

La conversion des logements est coûteuse.

La conversion s'est révélée une solution très coûteuse au problème de sous-utilisation du parc. De plus, la conversion des logements pourrait entraîner une nette diminution du nombre total de logements car bon nombre de conversions visent l'agrandissement de petits logements. Bien que les logements devant être convertis n'attirent pas beaucoup les locataires, les taux d'inoccupation sont encore bas et les logements sont généralement en bon état. Le coût de la conversion d'un studio en un logement d'une chambre est estimé à 20 000 $.

D'autres options, tel le changement de locataire (p. ex. des personnes seules non âgées dans des studios) ou le changement de la destination (p. ex. une infirmerie dans un studio) devraient être envisagées avant la conversion.

En 1986, les dépenses totales relatives au programme ont dépassé un milliard de dollars.

En 1986, les dépenses totales du programme ont dépassé un milliard de dollars (5 545 $ par logement). Toujours en 1986, des revenus de presque 500 millions de dollars (2 450 $ par logement) se sont soldés par un déficit de fonctionnement d'environ 600 millions de dollars (3 098 $ par logement). La part de ce déficit de fonctionnement assumée par la SCHL s'élevait à 329 millions de dollars (1 698 $ par logement).

Seulement une faible partie des dépenses actuelles du programme sont consacrées à la réparation et la restauration du parc. L'amortissement et les taxes représentent actuellement environ la moitié des dépenses annuelles totales du parc.

Plus de 37 p. 100 des dépenses totales sont consacrées à l'amortissement (2 078 $ par logement). Les impôts (780 $ par logement), les services publiques (721 $ par logement) et l'administration (321 $ par logement) représentent encore 33 p. 100 de toutes les dépenses, laissant moins d'un tiers des dépenses totales pour le fonctionnement (794 $ par logement), l'entretien (409 $ par logement) ainsi que la modernisation et l'amélioration (458 $ par logement).

À mesure que prend fin la période d'amortissement des prêts hypothécaires, la proportion des budgets d'ensemble consacrée aux paiements de principal et d'intérêts diminuera. Toutefois, il faudra de 20 à 30 ans avant que les effets de l'arrivée à terme des prêts hypothécaires se fassent sentir.

À mesure que prend fin la période d'amortissement des différents prêts hypothécaires et que ceux-ci sont remboursés en entier, la proportion des dépenses de fonctionnement totales requises pour l'amortissement commencera à diminuer. La plupart des périodes d'amortissement ont été fixées à 50

ans. Par conséquent, il faudra de 20 à 30 ans avant que les effets de l'arrivée à terme des prêts hypothécaires se fassent sentir de façon importante. Les prêts hypothécaires d'environ 12 p. 100 de tous les ensembles seront remboursés intégralement d'ici 2019; les prêts hypothécaires de deux tiers des ensembles seront remboursés en entier d'ici 2029.

Le programme de logement public vise bien les ménages à faible revenu.

Le programme vise bien les ménages à faible revenu; 96,1 p. 100 des clients déclarent des revenus inférieurs au plafond de revenu déterminant les besoins impérieux de la région qu'ils habitent.

Bien que le programme soit bien ciblé, un peu moins de 40 p. 100 des locataires de logements publics ont toujours des besoins impérieux.

Malgré l'aide fournie par le programme de logement public, 39,9 p. 100 des ménages interrogés continuent d'avoir des besoins impérieux. Environ deux tiers des personnes considérées comme ayant des besoins impérieux ont des problèmes d'abordabilité seulement (c.-à-d. que leurs frais d'hébergement sont égaux ou supérieurs à 30 p. 100 de leur revenu). De plus, 12,1 p. 100 des clients occupent des logements abordables et convenables, mais qui nécessitent d'importantes réparations, tandis que 4,5 p. 100 n'ont que des problèmes relatifs à la taille du logement. Environ un cinquième des locataires ont plus d'un problème. Un plus grand nombre de résidents de logements publics ayant des besoins impérieux se trouvent en Colombie-Britannique (71,8 p. 100) et au Nouveau-Brunswick (68,9 p. 100).

Étant donné les problèmes d'abordabilité détectés, un examen des diverses échelles de loyer actuellement utilisées est justifié, tout comme leur méthode d'application.

Des différences fondamentales existent entre les ensembles pour les familles et les ensembles pour les personnes âgées.

D'importantes différences existent entre les ensembles de logement pour les familles et les ensembles de logement pour les personnes âgées relativement aux caractéristiques des clients, à l'état physique du parc, à la satisfaction et à la qualité de vie des clients, à la gestion de l'ensemble et aux frais de fonctionnement.

Du point de vue de la planification des programmes, de l'établissement des budgets et du contrôle, il est contre-indiqué de traiter le programme de logement public comme un programme unique. Le parc de logements publics pour les personnes âgées doit être considéré comme une composante distincte du parc de logements publics destinés aux familles.

ANNEXE A

ÉTUDE SUR L'ÉTAT DES LIEUX
ÉVALUATION DU LOGEMENT PUBLIC
EXEMPLES DE CARACTÉRISTIQUES (AVEC ET SANS PONDÉRATION)

CARACTÉRISTIQUES DES ENSEMBLES	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)	ÉCHANTILLON PONDÉRÉ (N)
PROGRAMME		
Article 79	357	1 438,43
Articles 81 et 82	644	3 354,56
PROVINCE OU TERRITOIRE		
Terre-Neuve	46	176,00
Île-du-Prince-Édouard	39	89,00
Nouvelle-Écosse	79	475,00
Nouveau-Brunswick	45	157,00
Québec	180	630,00
Ontario	242	1 327,00
Manitoba	71	336,00
Saskatchewan	93	577,00
Alberta	83	530,00
Colombie-Britannique	60	100,00
Yukon	21	21,00
Territoires du Nord-Ouest	42	375,00
CLIENTÈLE		
Familles	476	2 292,37
Personnes âgées	442	2 280,30
Familles et personnes âgées	78	198,41
Autres	5	21,92
ÂGE DES ENSEMBLES		
Avant 1964	72	91,37
1964 à 1969	97	362,52
1970 à 1974	344	1 330,03
1975 à 1979	320	1 781,97
1980 à 1987	168	1 227,10
TYPE D'HABITATION (IMMEUBLE)		
Maisons individuelles, jumelées ou en rangée	405	2 605,24
Faible hauteur	212	1 483,51
Grande hauteur	269	517,43
Mixte (sans immeuble de grande hauteur)	57	122,81
Mixte (avec immeuble de grande hauteur)	58	64,00
TAILLE DES ENSEMBLES (LOGEMENTS)		
Moins de 10	91	1 034,81
10 à 49	371	2 669,88
50 à 99	129	543,76
100 à 199	243	377,55
200 et plus	167	167,00
TAILLE DES COLLECTIVITÉS		
Collectivités rurales	131	1 330,11
2 500 à 9 999	126	953,34
10 000 à 29 999	140	886,41
30 000 à 99 999	168	580,86
100 000 à 499 999	228	497,05
500 000 et plus	208	545,23
TOTAL	1 001	4 793,00

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

ENQUÊTE AUPRÈS DES LOCATAIRES DE LOGEMENTS PUBLICS
ÉVALUATION DU LOGEMENT PUBLIC
EXEMPLES DE CARACTÉRISTIQUES (AVEC ET SANS PONDÉRATION)

CARACTÉRISTIQUES DES ENSEMBLES	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)	ÉCHANTILLON PONDÉRÉ (N)
PROGRAMME		
Article 79	974	41 087,00
Articles 81 et 82	1 737	163 829,00
PROVINCE OU TERRITOIRE		
Terre-Neuve	156	4 710,00
Île-du-Prince-Édouard	203	951,00
Nouvelle-Écosse	211	10 162,00
Nouveau-Brunswick	230	3 892,00
Québec	452	35 194,00
Ontario	682	96 440,00
Manitoba	147	12 808,00
Saskatchewan	196	12 312,00
Alberta	177	16 899,00
Colombie-Britannique	207	7 949,00
Yukon	22	261,00
Territoires du Nord-Ouest	28	3 338,00
CLIENTÈLE		
Familles	1 121	89 299,22
Personnes âgées	1 351	101 090,63
Familles et personne âgées	230	14 117,15
Autres	9	479,00
ÂGE DES ENSEMBLES		
Avant 1964	214	9 493,68
1964 à 1969	294	20 693,21
1970 à 1974	952	83 012,94
1975 à 1979	862	67 930,01
1980 à 1987	389	23 786,17
TYPE D'HABITATION (IMMEUBLE)		
Maisons individuelles, jumelées ou en rangée	791	54 321,53
Faible hauteur	558	45 961,22
Grande hauteur	951	75 197,43
Mixte (sans immeuble de grande hauteur)	210	13 008,34
Mixte (avec immeuble de grande hauteur)	201	16 427,48
TAILLE DES ENSEMBLES (LOGEMENTS)		
Moins de 10	107	5 763,42
10 à 49	772	55 678,57
50 à 99	393	36 247,16
100 à 199	834	52 486,26
200 et plus	605	54 740,59
TAILLE DES COLLECTIVITÉS		
Collectivités rurales	226	14 638,40
2 500 à 9 999	318	18 128,42
10 000 à 29 999	370	25 904,71
30 000 à 99 999	528	33 740,86
100 000 à 499 999	734	59 708,27
500 000 et plus	535	52 795,34
TOTAL	2 711	204 916,00

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

ENQUÊTE AUPRÈS DES GESTIONNAIRES D'ENSEMBLES DE LOGEMENT PUBLIC
ÉVALUATION DU LOGEMENT PUBLIC
EXEMPLES DE CARACTÉRISTIQUES (AVEC ET SANS PONDÉRATION)

CARACTÉRISTIQUES DES ENSEMBLES	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)	ÉCHANTILLON PONDÉRÉ (N)
PROGRAMME		
Article 79	1 306	1 445,09
Articles 81 et 82	3 026	3 365,41
PROVINCE OU TERRITOIRE		
Terre-Neuve	162	177,12
Île-du-Prince-Édouard	89	90,00
Nouvelle-Écosse	466	477,00
Nouveau-Brunswick	125	156,00
Québec	576	632,25
Ontario	1 248	1 331,20
Manitoba	305	338,18
Saskatchewan	525	577,00
Alberta	490	533,22
Colombie-Britannique	90	100,00
Yukon	13	22,00
Territoires du Nord-Ouest	243	376,53
CLIENTÈLE		
Familles	2 230	2 309,65
Personnes âgées	2 121	2 298,69
Familles et personnes âgées	173	190,72
Autres	8	11,44
ÂGE DES ENSEMBLES		
Avant 1964	77	82,96
1964 à 1969	343	370,54
1970 à 1974	1 202	1 319,49
1975 à 1979	1 627	1 804,58
1980 à 1987	1 083	1 232,95
TYPE D'HABITATION (IMMEUBLE)		
Maisons individuelles, jumelées ou en rangée	2 023	256,64
Faible hauteur	1 440	2 309,10
Grande hauteur	471	1 549,57
Mixte (sans immeuble de grande hauteur)	106	520,00
Mixte (avec immeuble de grande hauteur)	52	117,22
Autres/inconnus	240	256,64
TAILLE DES ENSEMBLES (LOGEMENTS)		
Moins de 10	820	954,66
10 à 49	2 507	2 748,66
50 à 99	505	545,00
100 à 199	332	370,00
200 et plus	149	171,15
Inconnus	19	21,14
TAILLE DES COLLECTIVITÉS		
Collectivités rurales	1 205	1 421,71
2 500 à 9 999	1 002	1 079,08
10 000 à 29 999	597	639,23
30 000 à 99 999	541	589,84
100 000 à 499 999	451	493,17
500 000 et plus	536	587,47
TOTAL	4 332	4 810,50

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

ANNEXE B

COÛT DES AJOUTS ET DES AMÉLIORATIONS AUX ENSEMBLES DE LOGEMENT PUBLIC

AJOUTS OU AMÉLIORATIONS	COÛT ($)
A. PROTECTION CONTRE L'INCENDIE	
- Améliorer les portes des murs coupe-feu des corridor/cages d'escaliers/locaux techniques	2 077 099
- Améliorer les portes des murs coupe-feu des logements	6 974 328
- Améliorer les dormants de portes des murs coupe-feu des corridors/cages d'escaliers	712 087
- Améliorer les dormants des murs coupe-feu des logements	563 300
- Installer un réseau d'extincteurs automatiques ou étendre le réseau existant	13 240 067
- Installer un réseau de canalisations d'incendie	247 323
- Installer des extincteurs supplémentaires	1 156 050
- Installer des détecteurs de fumée	7 968 350
- Installer des détecteurs de chaleur	1 081 977
- Améliorer le réseau avertisseur d'incendie	507 664
- Installer un système d'intercommunication avec le commissaire aux incendies ou améliorer le système en place	520 460
TOTAL PARTIEL	35 048 705
B. ÉCLAIRAGE	
- Installer des appareils d'éclairage dans les logements	10 236 427
- Installer des appareils d'éclairage dans les cages d'escaliers, les corridors, les entrées et les locaux techniques	62 766
- Installer des appareils d'éclairage dans les garages	15 100
- Changer le genre d'éclairage des cages d'escaliers et des locaux techniques (par ex., remplacer les appareils à incandescence par des appareils à vapeur de sodium)	0
- Changer le genre d'éclairage des garages	13 500
- Installer des appareils d'éclairage de sécurité	868 345
- Améliorer l'éclairage du terrain	378 697
TOTAL PARTIEL	11 574 835
C. VENTILATION	
- Installer un système de pressurisation des corridors	1 480 691
- Installer des ventilateurs d'extraction dans les logements	17 183 553
- Installer des ventilateurs d'extraction dans les locaux techniques	144 861
- Améliorer la ventilation des vides sous toit	7 071 930
- Installer un système d'extraction d'air dans le garage ou améliorer le système en place	0
- Installer un système d'admission d'air neuf dans le garage ou améliorer le système en place	13 036
- Installer des conduits d'évacuation pour sécheuses	78 020
TOTAL PARTIEL	25 972 091

AJOUTS OU AMÉLIORATIONS	COÛT ($)
D. EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE	
- Poser de l'isolant sur les murs de sous-sol (dans les endroits chauffés)	9 690 595
- Poser de l'isolant dans les murs extérieurs	7 145 972
- Poser de l'isolant dans les combles	2 930 121
- Poser de l'isolant dans les toits plats	15 442 348
- Améliorer l'étanchéité à l'air des murs	467 676
- Améliorer l'étanchéité à l'air des toits	1 595 174
- Améliorer l'étanchéité à l'air des fenêtres existantes	18 900
- Poser des contre-fenêtres	99 600
- Remplacer les fenêtres existantes par des fenêtres à double vitrage	11 673 618
- Poser des fenêtres à haute efficacité énergétique	2 835 549
- Améliorer l'étanchéité à l'air des portes extérieures	601 181
- Remplacer les portes extérieures par des portes isolées	1 964 529
- Remplacer le brûleur de la chaudière par un modèle à haut rendement	0
- Remplacer la chaudière de l'installation de chauffage	69 200
- Améliorer l'isolant des conduites de distribution	41 330
- Installer des dispositifs de commande par zone de bâtiment	0
- Remplacer le générateur de chaleur des logements par un modèle à haut rendement	91 924
- Remplacer le brûleur du chauffe-eau domestique par un modèle à haut rendement	0
- Remplacer le chauffe-eau domestique	105 057
- Poser de l'isolant sur les conduites de distribution d'eau chaude	1 800
TOTAL PARTIEL	54 774 574
E. DURABILITÉ/ENTRETIEN	
- Remplacer, s'il y a lieu, les revêtements de sol des logements	4 630 212
- Remplacer, s'il y a lieu, les revêtements de sol d'autres parties du bâtiment (p. ex., entrées, escaliers, corridors et autres)	296 000
- Refaire, s'il y a lieu, le revêtement de finition murale intérieure des logements	731 250
- Refaire, s'il y a lieu, le revêtement de finition murale intérieure d'autres parties du bâtiment	330 000
- Refaire, s'il y a lieu, le revêtement de finition des murs extérieurs	0
- Refaire, s'il y a lieu, le revêtement du stationnement et des voies de circulation	0
- Refaire, s'il y a lieu, le revêtement des allées pour piétons	38 000
- Améliorer les gouttières et tuyaux de descente pluviale	9 133
TOTAL PARTIEL	6 034 595
TOTAL	133 404 800

ANNEXE C

MESURES D'ASSOCIATION AVEC LES COTES D'ÉTAT DES ENSEMBLES
TOUS LES ENSEMBLES

VARIABLE	KHI-CARRÉ	PROB.	COEFFICIENT DE CONTINGENCE	GAMMA	n
Type de clientèle	114,1	0,00	0,321	S.O.	992
Âge des ensembles	73,5	0,00	0,262	-0,336	997
Type d'habitation1*	56,9	0,00	0,232	S.O.	997
Type d'habitation2	20,4	0,00	0,150	S.O.	882
Type d'habitation3	36,1	0,00	0,187	S.O.	997
Taille des ensembles	19,1	0,00	0,137	0,138	997
Coût d'entretien par logement	69,7	0,00	0,257	-0,485	986
Coût M-A par logement	8,8	0,01	0,097	-0,196	939
Ville	13,9	0,01	0,117	-0,208	997

* À l'exclusion des ensembles comportant divers types d'immeubles

ENSEMBLES FAMILLES ET FAMILLES-PERSONNES ÂGÉES

VARIABLE	KHI-CARRÉ	PROB.	COEFFICIENT DE CONTINGENCE	GAMMA	n
Âge des ensembles	37,1	0,00	0,251	-0,104	551
Type d'habitation1*	19,7	0,00	0,186	S.O.	551
Type d'habitation2	9,6	0,01	0,146	S.O.	440
Type d'habitation3	10,2	0,01	0,135	S.O.	551
Taille des ensembles	11,7	0,00	0,144	-0,269	551
Coût d'entretien par logement	18,3	0,00	0,180	-0,280	548
Coût M-A par logement	4,1	0,13	0,088	0,170	519
Ville	10,9	0,00	0,139	-0,235	551

* À l'exclusion des ensembles comportant divers types d'immeubles

ENSEMBLES DE LOGEMENTS POUR PERSONNES ÂGÉES

VARIABLE	KHI-CARRÉ	PROB.	COEFFICIENT DE CONTINGENCE	GAMMA	n
Âge des ensembles *	30,0	0,00	0,252	-0,237	441
Type d'habitation2	1,5	0,48	0,058	S.O.	437
Taille des ensembles	16,7	0,00	0,191	0,461	441
Coût d'entretien par logement	9,5	0,00	0,147	-0,409	434
Coût M-A par logement	0,1	0,94	0,018	0,059	417
Ville	4,4	0,06	0,099	-0,162	441

* À l'exclusion des ensembles comportant divers types d'immeubles

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

OÙ :

LE TEST DU **KHI-CARRÉ** DE PEARSON MESURE LE DEGRÉ D'ASSOCIATION GÉNÉRALE ENTRE LES VARIABLES INDIVIDUELLES INDIQUÉES ET L'ÉTAT DES ENSEMBLES.

PROB. DÉSIGNE LA PROBABILITÉ DE SIGNIFICATION DU TEST DU KHI-CARRÉ. L'HYPOTHÈSE NULLE DE NON-ASSOCIATION EST REJETÉE SI LA PROBABILITÉ EST INFÉRIEURE OU ÉGALE À 0,05 (DEGRÉ DE SIGNIFICATION DE 95 %).

LE **COEFFICIENT DE CONTINGENCE (p)** MESURE LA FORCE DU LIEN ENTRE LES VARIABLES INDIVIDUELLES ET L'ÉTAT DES ENSEMBLES (INTERVALLE : 0 <= P <= 1).

ON NOTERA QU'ON NE PEUT COMPARER LES COEFFICIENTS DE CONTINGENCE DES VARIABLES SI CELLES-CI ONT UN NOMBRE DIFFÉRENT DE CATÉGORIES OU SI LES VALEURS SONT FONDÉES SUR DES TAILLES D'ÉCHANTILLON DIFFÉRENTES.

LE COEFFICIENT **GAMMA** EST UNE AUTRE MESURE DE LA FORCE DU LIEN ENTRE LES VARIABLES INDIVIDUELLES ET L'ÉTAT DES ENSEMBLES (L'INTERVALLE S'ÉTEND DE -1 À +1 ET 0 INDIQUE QUE LES VARIABLES SONT INDÉPENDANTES).

LE COEFFICIENT GAMMA EST UTILE UNIQUEMENT QUAND LES DEUX VARIABLES SONT MESURÉES AU MOYEN D'UNE ÉCHELLE ORDINALE.

"n" EST LA TAILLE D'ÉCHANTILLON POUR LES MESURES D'ASSOCIATION ENTRE LES DIVERSES VARIABLES ET L'ÉTAT DES ENSEMBLES.

ET OÙ :

LE **TYPE DE CLIENTÈLE** EST REGROUPÉ SOUS LA VARIABLE "C1"

AVEC 0 : ensemble de logements familiaux ou ensemble familles-personnes âgées
1 : ensemble de logements pour personnes âgées

L'**ÂGE DES ENSEMBLES** ENTRE DANS LA VARIABLE "ÂGE"

AVEC 0 : 1 à 10 ans
1 : 11 à 15 ans
2 : 16 à 25 ans
3 : plus de 25 ans

LA **TAILLE DES ENSEMBLES** ENTRE DANS LA VARIABLE "TAILLE"

AVEC 0 : 1 à 199 logements
1 : 200 logements et plus

TYPE D'HABITATION1 ENTRE DANS LA VARIABLE "B1A"

AVEC 0 : maisons individuelles, jumelées ou en rangée
1 : immeuble de faible ou de grande hauteur seulement
2 : ensembles mixtes avec ou sans immeuble de grande hauteur

TYPE D'HABITATION2 ENTRE DANS LA VARIABLE 'B1B'
(à l'exclusion des ensembles comportant divers types d'immeubles)

AVEC 0 : maisons individuelles, jumelées ou en rangée
1 : immeuble de faible ou de grande hauteur

TYPE D'HABITATION3 ENTRE DANS LA VARIABLE 'B1C'

AVEC 0 : maisons individuelles, jumelées ou en rangée ou immeuble de faible ou de grande hauteur
1 : ensembles mixtes avec ou sans immeuble de grande hauteur

LE COÛT D'ENTRETIEN PAR LOGEMENT ANNUEL MOYEN (1979-1986) ENTRE DANS LA VARIABLE 'ENTR'

AVEC 0 : bas (1 $ à 571 $)
1 : haut (572 $ et plus)

LE COÛT M-A PAR LOGEMENT ANNUEL MOYEN (1979-1986) ENTRE DANS LA VARIABLE 'MA'

AVEC 0 : bas (1 $ à 366 $)
1 : haut (367 $ et plus)

VILLE EST UN INDICATEUR DE MUNICIPALITÉ IMPORTANTE ENTRANT DANS LA VARIABLE 'VILLE'

AVEC 0 : moins de 500 000 habitants
1 : 500 000 habitants et plus

MODÈLE DE RÉGRESSION LOGISTIQUE DE L'ÉTAT DES ENSEMBLES

Une fois examiné le rapport direct entre les caractéristiques de l'ensemble et les dépenses passées pour l'entretien et la M-A, et l'état de l'ensemble, on a aussi utilisé des modèles de régression logistiques (logit) pour déterminer les variables qui ont la plus forte influence sur l'état de l'ensemble. Comme les modèles de régression multiples, les modèles logit mesurent l'effet de variables particulières sur l'état de l'ensemble, tout en assurant un contrôle relatif aux autres variables du modèle.

MODÈLE DE RÉGRESSION LOGISTIQUE DE L'ÉTAT DES ENSEMBLES
TOUS LES ENSEMBLES

MODÈLE	KHI-CARRÉ DU MODÈLE (-2 LOG RAPPORT DE VRAISEMBLANCE)	PROB.	R	n
1. C1	117,0	0,00	0,257	992
2. C1 ÂGE	127,0	0,00	0,266	992
3. C1 ÂGE B1C	135,3	0,00	0,272	992
4. C1 ÂGE B1C ENTR	149,5	0,00	0,287	982
5. C1 ÂGE B1C ENTR MA	166,3	0,00	0,309	936
6. C1 ÂGE B1C ENTR MA VILLE	170,4	0,00	0,311	936

ENSEMBLES DE LOGEMENTS FAMILIAUX

MODÈLE	KHI-CARRÉ DU MODÈLE (-2 LOG RAPPORT DE VRAISEMBLANCE)	PROB.	R	n
1. ÂGE	3,0	0,08	0,033	551
2. ÂGE B1C*	12,3	0,00	0,095	551
3. ÂGE B1C ENTR*	23,5	0,00	0,138	548
4. B1C	11,4	0,00	0,097	591
5. B1C ENTR	27,7	0,00	0,155	588
6. B1C ENTR MA	34,7	0,00	0,177	559

ENSEMBLES DE LOGEMENTS POUR PERSONNES ÂGÉES

MODÈLE	KHI-CARRÉ DU MODÈLE (-2 LOG RAPPORT DE VRAISEMBLANCE)	PROB.	R	n
1. ÂGE	9,1	0,00	0,101	441
2. ÂGE B1B	9,3	0,01	0,087	441
3. ÂGE ENTR	16,0	0,00	0,132	434
4. ÂGE ENTR TAILLE	41,6	0,00	0,227	434
5. ÂGE ENTR TAILLE VILLE	47,6	0,00	0,240	434
6. ÂGE TAILLE	39,3	0,00	0,225	441
7. ÂGE TAILLE VILLE	44,6	0,00	0,235	441

SOURCE : Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

* Indique les variables d'un modèle qui ne sont pas statistiquement significatives (au degré d'importance de 0,05).

OÙ :

C1 : TYPE DE CLIENTÈLE

AVEC 0 : ensemble de logements familiaux ou ensemble familles-personnes âgées
1 : ensemble de logements pour personnes âgées

ÂGE : ÂGE DES ENSEMBLES

AVEC 0 : 1 à 10 ans
1 : 11 à 15 ans
2 : 16 à 25 ans
3 : plus de 25 ans

TAILLE : TAILLE DES ENSEMBLES

AVEC 0 : 1 à 199 logements
1 : 200 logements et plus

B1A : TYPE D'HABITATION OU D'IMMEUBLE

AVEC 0 : maisons individuelles, jumelées ou en rangée
1 : immeuble de faible ou de grande hauteur seulement
2 : ensembles mixtes avec ou sans immeuble de grande hauteur

B1B : TYPE D'HABITATION OU D'IMMEUBLE (à l'exclusion des ensembles comportant divers types d'immeubles)

AVEC 0 : maisons individuelles, jumelées ou en rangée
1 : immeuble de faible ou de grande hauteur seulement

B1C : TYPE D'HABITATION OU D'IMMEUBLE

AVEC 0 : maisons individuelles, jumelées ou en rangée ou immeuble de faible ou de grande hauteur seulement
1 : ensembles mixtes avec ou sans immeuble de grande hauteur

ENTR : COÛT D'ENTRETIEN ANNUEL MOYEN PAR LOGEMENT (1979-1986)

AVEC 0 : bas (1 $ à 571 $)
1 : haut (572 $ et plus)

MA : COÛT DE MODERNISATION-AMÉLIORATION ANNUEL MOYEN PAR LOGEMENT (1979-1986)

AVEC 0 : bas (1 $ à 366 $)
1 : haut (367 $ et plus)

VILLE : INDICATEUR DE GRANDE MUNICIPALITÉ

AVEC 0 : moins de 500 000 habitants
1 : 500 000 habitants et plus

ANNEXE D

INTERVALLES DE CONFIANCE (DEGRÉ D'IMPORTANCE 0,05)
FRAIS DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT PAR LOGEMENT
ÉTUDE SUR L'ÉTAT DES LIEUX

CARACTÉRISTIQUES DES ENSEMBLES	COÛT PAR LOGEMENT ($) MOYENNE	MINIMUM	MAXIMUM	+/- (POURCENTAGE)
PROGRAMME				
Canada	1 693	1 555	1 831	8,1
Articles 81 et 82	1 603	1 416	1 789	11,6
Article 79	2 050	1 774	2 326	13,5
PROVINCE OU TERRITOIRE				
Canada	1 693	1 555	1 831	8,1
Manitoba	274	188	359	31,3
Alberta	741	529	952	28,5
Saskatchewan	891	438	1 343	50,8
Î.-P.-É.	942	251	1 633	73,3
T.N.-O.	1 287	690	1 884	46,4
Québec	1 731	1 503	1 958	13,1
Ontario	1 762	1 482	2 041	15,8
Nouvelle-Écosse	1 903	1 484	2 321	22,0
Nouveau-Brunswick	2 339	1 941	2 737	17,0
C.-B.	3 158	2 141	4 175	32,2
Yukon	5 180	5 180	5 180	0,0
Terre-Neuve	6 325	4 053	8 596	35,9
TYPE DE CLIENTÈLE				
Canada	1 693	1 555	1 831	8,1
Personnes âgées	931	743	1 119	20,1
Familles et personnes âgées	1 383	1 162	1 604	16,0
Familles	2 692	2 411	2 973	10,4
ÂGE DES ENSEMBLES				
Canada	1 693	1 555	1 831	8,1
1980 à 1987	946	509	1 383	46,2
1975 à 1979	976	756	1 196	22,5
1970 à 1974	1 900	1 642	2 159	13,6
Avant 1964	3 233	2 793	3 672	13,6
1964 à 1969	3 646	3 102	4 189	14,9
TYPE D'HABITATION (IMMEUBLE)				
Canada	1 693	1 555	1 831	8,1
Grande hauteur	1 226	1 028	1 424	16,2
Faible hauteur	1 260	929	1 592	26,3
Mixte (avec immeuble de grande hauteur)	2 484	2 431	2 537	2,1
Maisons individuelles, jumelées ou en rangée	2 198	1 806	2 580	17,8
Mixte (sans immeuble de grande hauteur)	2 864	2 632	3 096	8,1
TAILLE DES ENSEMBLES (LOGEMENTS)				
Canada	1 693	1 555	1 831	8,1
50 à 99	1 244	718	1 770	42,3
Moins de 10	1 416	804	2 027	43,2
10 à 49	1 470	1 154	1 787	21,5
100 à 199	1 651	1 266	2 036	23,3
200 et plus	2 326	2 326	2 326	0,0
TAILLE DES COLLECTIVITÉS				
Canada	1 693	1 555	1 831	8,1
Moins de 2 500	920	629	1 211	31,6
10K à 29,9K	1 553	930	2 177	40,1
2,5K à 9,9K	1 632	1 045	2 219	35,9
100K à 499,9K	1 781	1 535	2 027	13,8
30K à 99,9K	1 795	1 245	2 345	30,6
500K et plus	1 850	1 536	2 164	16,9

SOURCE: Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

INTERVALLES DE CONFIANCE (DEGRÉ D'IMPORTANCE 0,05)
FRAIS DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT
ÉTUDE SUR L'ÉTAT DES LIEUX

CARACTÉRISTIQUES DES ENSEMBLES	FRAIS DE RÉPARATION ET DE REMPLACEMENT (MILLIONS DE $) MOYENNE	MINIMUM	MAXIMUM	+/- (POURCENTAGE)
PROGRAMME				
Article 79	85,0	73,5	96,4	13,5
Articles 81 et 81	264,3	233,5	295,1	11,6
PROVINCE OU TERRITOIRE				
Terre-Neuve	29,6	19,0	40,3	8,1
Î.-P.-É.	0,9	0,2	1,6	31,3
Nouvelle-Écosse	19,7	15,4	24,0	28,5
Nouveau-Brunswick	9,8	8,1	11,4	50,8
Québec	61,5	53,4	69,5	73,3
Ontario	167,9	141,3	194,5	46,4
Manitoba	3,6	2,5	4,8	13,1
Saskatchewan	11,6	5,7	17,5	15,8
Alberta	12,7	9,1	16,4	22,0
C.-B.	26,4	17,9	34,9	17,0
Yukon	1,3	1,3	1,3	32,2
T.N.-O.	4,2	2,2	6,1	0,0
TYPE DE CLIENTÈLE				
Familles	221,5	198,4	244,7	20,1
Personnes âgées	89,6	71,6	107,0	16,0
Familles et personnes âgées	37,7	31,7	43,7	10,4
ÂGE DES ENSEMBLES				
Avant 1964	29,0	25,1	33,0	13,6
1964 à 1969	72,4	61,6	83,2	14,9
1970 à 1974	155,0	133,9	176,1	13,6
1975 à 1979	69,0	53,5	84,6	22,5
1980 à 1987	23,8	12,8	34,8	46,2
TYPE D'HABITATION (IMMEUBLE)				
Maisons individuelles, jumelées ou en rangée	119,8	98,5	141,2	17,8
Faible hauteur	60,3	44,4	76,2	26,3
Grande hauteur	91,7	76,9	106,5	16,2
Mixte (sans immeuble de grande hauteur)	37,5	34,5	40,6	8,1
Mixte (avec immeuble de grande hauteur)	39,9	39,0	40,7	2,1
TAILLE DES ENSEMBLES (LOGEMENTS)				
Moins de 10	8,5	4,8	12,1	43,2
10 à 49	85,7	67,3	104,1	21,5
50 à 99	46,9	27,1	66,8	42,3
100 à 199	84,5	64,8	104,2	23,3
200 et plus	123,6	123,6	123,6	0,0
TAILLE DES COLLECTIVITÉS				
Collectivités rurales	14,6	10,0	19,2	31,6
2 500 à 9 999	31,3	20,1	42,6	35,9
10 000 à 29 999	40,1	24,0	56,2	40,1
30 000 à 99 999	62,1	43,1	81,1	30,6
100 000 à 499 999	103,1	88,9	117,3	13,8
500 000 et plus	98,0	81,4	114,6	16,9
TOTAL	349,2	320,8	377,8	8,1

SOURCE: Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1988.

ANNEXE E

RAPPORTS FRAIS D'HÉBERGEMENT-REVENU
PRESTATAIRES DE L'AIDE SOCIALE SEULEMENT

	RAPPORTS FRAIS D'HÉBERGEMENT-REVENU DES MÉNAGES (POURCENTAGE)				
	MOINS DE 25	25 À 29	30 À 34	35 ET PLUS	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
PROVINCE OU TERRITOIRE					
Terre-Neuve	32,4	13,6	13,7	40,2	(49)★
Île-du-Prince-Édouard	-	-	-	-	(22)
Nouvelle-Écosse	20,2	18,9	20,0	41,0	(34)
Nouveau-Brunswick	2,2	17,9	46,7	33,2	(81)
Québec	14,7	57,2	14,7	13,4	(144)
Ontario	41,8	32,2	12,9	13,1	(201)
Manitoba	6,4	12,0	0,6	81,0	(31)★
Saskatchewan	-	-	-	-	(23)
Alberta	30,6	24,0	31,0	14,4	(37)
Colombie-Britannique	10,8	13,7	27,8	47,7	(66)★
Yukon	-	-	-	-	(2)★
T.N.-O.	-	-	-	-	(7)
CLIENTÈLE					
Familles	25,5	33,9	19,2	21,4	(523)
Personnes âgées	48,8	23,4	9,2	18,6	(94)
Familles et personnes âgées	24,2	43,7	8,5	23,6	(79)
TYPE DE MÉNAGE					
Personne seule	48,6	23,0	8,0	20,4	(137)
Adulte avec enfants	19,4	36,0	22,4	22,2	(330)
Couple avec enfants	36,8	28,7	17,0	17,5	(128)★
Couple sans enfants	-	-	-	-	(24)★
Autre	-	-	-	-	(22)
TAILLE DU MÉNAGE					
Une personne	46,6	24,9	9,6	18,9	(149)
Deux personnes	22,5	39,6	19,4	18,5	(151)
Trois personnes	13,9	41,1	22,3	22,7	(158)
Quatre personnes	31,5	28,9	19,6	20,0	(122)
Cinq personnes et plus	25,2	35,2	13,5	26,1	(87)
TOTAL	29,0	33,3	16,6	21,1	(697)

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

NOTE : Les frais d'hébergement comprennent les frais de loyer, d'eau, d'électricité, de gaz et de mazout.

★ Insuffisance de cas à des fins d'analyse.

RAPPORTS FRAIS D'HÉBERGEMENT-REVENU
MÉNAGES NE BÉNÉFICIANT PAS DE L'AIDE SOCIALE

RAPPORTS FRAIS D'HÉBERGEMENT-REVENU DES MÉNAGES (POURCENTAGE)					
	MOINS DE 25	25 À 29	30 À 34	35 ET PLUS	TAILLE DE L'ÉCHANTILLON (n)
PROVINCE OU TERRITOIRE					
Terre-Neuve	13,7	31,8	23,4	31,2	(79)
Île-du-Prince-Édouard	4,5	50,4	25,1	20,0	(146)
Nouvelle-Écosse	3,6	58,4	20,9	17,2	(138)
Nouveau-Brunswick	5,0	29,2	45,1	20,7	(84)
Québec	7,8	57,8	14,7	19,6	(249)
Ontario	16,1	52,4	13,0	18,6	(318)
Manitoba	15,2	56,5	15,1	13,2	(81)
Saskatchewan	11,9	70,5	9,0	8,7	(124)
Alberta	25,4	47,9	22,9	3,9	(105)
Colombie-Britannique	10,2	10,6	51,5	27,7	(99)*
Yukon	-	-	-	-	(7)*
T.N.-O.	-	-	-	-	(11)
CLIENTÈLE					
Familles	22,8	27,7	19,4	30,2	(356)
Personnes âgées	11,7	63,4	13,9	11,0	(975)
Familles et personnes âgées	8,1	47,6	26,8	17,5	(118)
TYPE DE MÉNAGE					
Personne seule	10,8	65,0	14,3	9,9	(884)
Adulte avec enfants	19,0	20,8	26,9	33,3	(139)
Couple avec enfants	31,9	20,2	21,1	26,8	(140)
Couple sans enfants	11,9	52,8	14,5	20,8	(171)*
Autre	-	-	-	-	(24)
TAILLE DU MÉNAGE					
Une personne	11,0	64,7	14,3	10,0	(908)
Deux personnes	16,7	43,5	13,9	26,0	(248)
Trois personnes	32,7	24,4	21,6	21,4	(91)
Quatre personnes	14,9	25,6	33,5	26,0	(95)
Cinq personnes et plus	29,8	13,1	20,6	36,5	(67)
TOTAL	14,6	52,3	16,3	16,8	(1 451)

SOURCE : Enquête auprès des locataires de logements publics, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1989.

NOTE : Les frais d'hébergement comprennent les frais de loyer, d'eau, d'électricité, de gaz et de mazout.

* Insuffisance de cas à des fins d'analyse.

ANNEXE F

Ententes entre la SCHL et les provinces ou les territoires

Les accords conclus par la SCHL avec les provinces et les territoires définissent le rôle de cet organisme dans la gestion du programme de logement public. C'est dans ces ententes qui varient selon les programmes que l'on expose les arrangements pris par la Société et les provinces et énonce un certain nombre de contraintes. Les rôles et les responsabilités ne font pas l'objet d'une définition rigoureuse : l'organisme provincial ou territorial de l'habitation se voit plutôt confier la gestion, le fonctionnement et l'administration des logements publics. Le rôle de la SCHL découle des arrangements financiers et d'autres dispositions comme celles qui régissent la fixation des loyers. Les clauses des ententes énoncent pour la plupart ces arrangements et les règles d'admissibilité des demandes aux fins du partage des coûts. Elles prévoient en outre la communication de renseignements, la compensation des impôts (par subventions) et d'autres modalités.

Les accords en vertu de l'article 79 remontent à 1950. Toutefois, comme la plupart des ensembles ont été construits pendant les années 1970 et 1980, nous n'avons examiné que les ententes plus récentes (1972-1975). Les accords de l'article 79 stipulaient que la SCHL et la province ou le territoire signataire devaient approuver les études, les plans, les devis et les marchés relatifs aux logements à construire et que ceux-ci devaient être conformes au code canadien de construction résidentielle (1970). La seule contrainte imposée aux provinces et aux territoires en dehors des arrangements financiers était que la SCHL et la province ou le territoire devaient fixer en temps utile les loyers à demander aux locataires. Le barème de loyers employé à l'époque était l'échelle des loyers proportionnés au revenu, qui définit le revenu, précise ce qui doit être compris dans le loyer (chauffage, eau, eau chaude et appareils ménagers) et les réductions à prévoir pour les familles ayant des enfants.

Les ententes en vertu des articles 81 et 82 de la LNH décrivent beaucoup plus en détail la gestion du parc. On n'y trouve plus l'exigence d'une approbation des études, plans, devis et marchés par la SCHL et les provinces et les territoires, ni d'un respect des normes du bâtiment. En revanche, on y dit ce qu'on entend par individu ou famille à faible revenu, définition

absente des accords conclus en vertu de l'article 79[1]. Les ententes des articles 81 et 82 prévoient que la SCHL et les provinces ou les territoires détermineront ensemble quel est le revenu qui ne permet pas à un particulier ou à une famille de louer un logement convenable dans sa région de résidence.

Selon les dispositions, un expert-comptable doit vérifier les états détaillés des recettes et dépenses. Les accords de l'article 79 n'exigeaient rien de semblable, mais toutes les ententes faisaient mention d'un accès à l'information financière et autre.

L'organisme d'application provincial ou territorial est appelé à louer les logements à des particuliers ou à des familles à faible revenu à des loyers conformes à l'échelle des loyers proportionnés au revenu. Il doit aussi vérifier le revenu des locataires au moins tous les deux ans.

Selon l'expression très largement employée, il a l'obligation d'exploiter et d'entretenir les ensembles de logement public de manière à réaliser le mieux possible les objectifs sociaux et matériels que l'on juge appropriés pour ces ensembles (article 11).

En ce qui concerne les loyers et les dispositions de partage des frais de la SCHL, les provinces et territoires doivent, si un locataire reçoit des prestations d'aide sociale, demander la somme la plus élevée entre le loyer fixé à l'aide de l'échelle et la composante logement de ces prestations. Dans les accords plus récents de l'article 82, on a changé légèrement le libellé et indiqué que la contribution de la SCHL serait calculée selon l'échelle la moins coûteuse à cet égard.

---

[1] Par individu ou famille à faible revenu (article 8.1), on entend une personne ou une famille dont le revenu total est jugé (par la Société et la province) insuffisant pour qu'elle puisse louer un logement répondant à ses besoins dans la région où elle habite.

ANNEXE G

MATRICE 1
ÉTENDUE DE L'AIDE À LA GESTION DES ENSEMBLES (1988)

	INDICATEURS			
PROVINCE OU TERRITOIRE	EXHAUSTIVITÉ DES GUIDES DE PROGRAMME	FORMATION ET COMMUNICATION	DIRECTIVES D'ENTRETIEN	PERSONNEL PROVINCIAL OU RÉGIONAL - CAPACITÉ D'AIDE
Terre-Neuve Modèle 2	Les guides sont complets sauf en ce qui concerne la question des relations avec les locataires.	On encourage la formation; on organise des séminaires à l'intention du personnel des bureaux régionaux et des exercices de formation en vue de la communication des changements apportés au programme.	On expose les tâches et leur fréquance dans la partie du guide de programme qui porte sur l'entretien. Aucun contrôle ne s'exerce sur les activités.	Le personnel régional comprend les gestionnaires de secteur et les gestionnaires d'entretien.
Île-du-Prince-Édouard FAMILLES - Modèle 1 PERSONNES ÂGÉES - Modèle 2	Les guides ne sont pas complets pour les questions de relations avec les locataires et d'entretien.	On n'encourage pas (mais on ne la décourage pas non plus) la budgétisation de la formation. Il n'existe pas d'autres modes d'intervention en ce qui concerne la formation et la communication.	On ne parle ni de tâches ni de fréquence sauf dans le cas de la peinture. Aucun contrôle ne s'exerce sur les activités.	
Nouvelle-Écosse Modèle 1	Les guides sont complets sauf en ce qui concerne les relations avec les locataires.	Le ministère du logement et l'association des OMH encouragent la formation et assurent des services dans ce domaine. Le ministère organise à l'occasion des séminaires et des ateliers à l'intention des gestionnaires et du reste du personnel. Il y a des réunions annuelles des gestionnaires d'ensembles.	Le guide d'entretien expose les tâches et leur fréquence. Aucun contrôle, sauf la tenue d'inspections informelles au hasard.	Appui des bureaux régionaux et soutien technique (administration, équipement, architecture) du bureau chef.
Nouveau-Brunswick Modèle 2	Les guides sont complets sauf en ce qui concerne les relations avec les locataires, mais devront être mis à jour.	On encourage la formation. On organise des réunions annuelles des gestionnaires régionaux. Il n'y a pas d'autres moyens de formation et de communication.	Il n'y a pas de plan d'entretien sauf pour le nettoyage des aires communes des ensembles pour personnes âgées. On compte des techniciens d'entretien dans les bureaux régionaux mais en dehors des inspections périodiques, aucun contrôle ne s'exerce sur les activités.	Outre les gestionnaires de secteur et les gestionnaires d'entretien, on compte dans le personnel régional et provincial (dans deux des neuf régions) des agents de relations avec les locataires.

PROVINCE OU TERRITOIRE	EXHAUSTIVITÉ DES GUIDES DE PROGRAMME	FORMATION ET COMMUNICATION	DIRECTIVES D'ENTRETIEN	PERSONNEL PROVINCIAL OU RÉGIONAL - CAPACITÉ D'AIDE
Québec Modèle 1	Les guides sont complets.	On encourage la formation. Des conférences régionales ont lieu tous les ans sur divers sujets comme les codes d'entretien ou d'emploi. Il existe des descriptions écrites des tâches d'initiation et d'entretien.	On recommande des tâches de nettoyage et d'entretien préventif, mais sans parler de fréquence souhaitable (on présente un exemple pour les ensembles de logements familiaux et de logements pour personnes âgées). Un technicien d'entretien inspecte tous les ensembles à des intervalles de 18 mois. On présente un rapport et des recommandations (dont la priorité va d'"urgent" à "préférable").	On dispose de conseillers pour les secteurs de la gestion (12), de l'énergie et de l'entretien préventif et les aspects techniques (6).
Ontario Modèle 1	Les guides sont complets.	On encourage la formation. Les gestionnaires d'ensembles se réunissent tous les ans dans les régions. La Société de logement de l'Ontario assure une certaine formation.	Des tableaux de fréquence indiquent les tâches et leur périodicité.	Le personnel régional comprend des gestionnaires immobiliers de secteur et des spécialistes de l'entretien. Le personnel provincial est compris.
Manitoba Modèle 1	Les guides sont complets.	La province encourage la formation et l'assure jusqu'au niveau des OMH. Des séminaires et des bulletins d'information permettent d'échanger des renseignements. Les membres des conseils d'administration bénéficient également d'une certaine formation.		L'accès à des agents techniques est restreint. Le personnel régional (dans cinq régions) d'inspecteurs (2) et d'agents de programme peut répondre aux questions des gestionnaires.

PROVINCE OU TERRITOIRE	EXHAUSTIVITÉ DES GUIDES DE PROGRAMME	FORMATION ET COMMUNICATION	DIRECTIVES D'ENTRETIEN	PERSONNEL PROVINCIAL OU RÉGIONAL - CAPACITÉ D'AIDE
Saskatchewan Modèle 1	Les guides sont complets.	Les gestionnaires sont responsables de la formation du personnel des ensembles. Les gestionnaires et les membres des conseils d'administration sont formés par des administrateurs régionaux. On organise des ateliers annuels à l'intention des gestionnaires et d'une partie des membres des conseils d'administration et des conférences bisannuelles pour tout le monde. On fait paraître un bulletin d'information.	Les exposés de fonctions esquissent les directives d'entretien (tâche seulement). On n'exerce que depuis peu une surveillance sur les activités.	Le personnel régional comprend des inspecteurs (5), des gestionnaires financiers (4) et des administrateurs (5) qui appuient les gestionnaires d'ensembles.
Alberta Modèle 1	Les guides sont peu éclairants.	Les guides sont peu éclairants.	Les gestionnaires sont peu appuyés.	Les guides sont peu éclairants.
Colombie-Britannique Modèle 2	Les guides sont complets en ce qui concerne les relations avec les locataires. On trouve d'autres renseignements dans les exposés de tâches et les dispositions des conventions collectives relatives à l'entretien et aux aspects budgétaires et financiers.	Les nouveaux employés sont formés par les gens de qui ils relèvent sur le plan fonctionnel et par le gestionnaire de secteur, s'il y a lieu.	Les exposés de fonctions énoncent des directives d'entretien. Le gestionnaire d'entretien du secteur exerce une surveillance sur les activités.	Le personnel régional comprend des gestionnaires d'entretien immobilier et des animateurs d'activités sociales et de service de loisirs.
Yukon Modèle 1	Les guides sont complets en ce qui concerne la gestion des locataires, les aspects budgétaires et financiers, les loyers et la procédure d'expulsion. Ils sont moins exhaustifs en matière d'entretien (qui est confié à des entrepreneurs) et de relations avec les locataires.	Il n'y a pas de formation structurée. Les administrateurs de programme forment sur le tas les gestionnaires d'ensembles et assurent un suivi périodique de cette formation. Il y a trois réunions opérationnelles par an des administrateurs et des gestionnaires.	L'entretien se fait à contrat et l'entretien préventif consiste en visite trimestrielles dans chacun des logements. Le gestionnaire d'ensembles vérifie le travail.	Les administrateurs de programme (dans les bureaux régionaux) surveillent et appuient les gestionnaires d'ensembles.

PROVINCE OU TERRITOIRE	EXHAUSTIVITÉ DES GUIDES DE PROGRAMME	FORMATION ET COMMUNICATION	DIRECTIVES D'ENTRETIEN	PERSONNEL PROVINCIAL OU RÉGIONAL - CAPACITÉ D'AIDE
Territoires du Nord-Ouest Modèle 1	Les guides sont complets.	On encourage la formation. Le personnel des bureaux de district (administrateur de programme, comptable ou coordonnateur de l'entretien) assure une certaine formation sur le tas.	Le guide d'entretien indique par mois toutes les tâches à accomplir. Le coordonnateur de l'entretien exerce une surveillance sur les activités.	Les bureaux de district ont des coordonnateurs (finances, entretien, programmes et ensembles) qui sont chargés de surveiller ou d'appuyer les gestionnaires. Chaque bureau de district compte de 12 à 15 personnes qui gèrent les programmes de la Société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest (ou les programmes mixtes) et surveillent et appuient les OMH.

MATRICE 2

RAPPORTS LOCATAIRES-GESTIONNAIRES D'ENSEMBLES (1988)

INDICATEURS					AUTRES RENSEIGNEMENTS	
PROVINCE OU TERRITOIRE	POURCENTAGE D'ENSEMBLES AVEC BUREAU SUR PLACE	LES OMH OU LES BUREAUX RÉGIONAUX IMPORTANTS ONT DES AGENTS DE RELATIONS COMMUNAUTAIRES (COLLECTIVITÉ OU LOCATAIRES)	ASSOCIATIONS DE LOCATAIRES ENCOURAGEMENT PAR LE PERSONNEL ET FINANCEMENT DE LA PARTICIPATION	REPRÉSENTATION DES LOCATAIRES AU CONSEIL D'ADMINISTRATION	GESTIONNAIRES D'ENSEMBLES SIGNALANT UNE ABSENCE DE CONTACTS QUOTIDIENS / UNE ABSENCE DE CONTACTS RÉGULIERS	PARTICIPATION QUELCONQUE DES LOCATAIRES
Terre-Neuve	1,8 %	Oui	Oui / Non	S.O.	1,9 % / 22,4 %	Terrains 54% Activités sociales 62% Bureau 0% Sécurité 36% Vandalisme 62%
Île-du-Prince-Édouard	Aucun	Non	Non / Non	S.O. Personnes âgées Non Familles	5,6 % / 4,5 %	Terrains 93% Activités sociales 60% Bureau 0% Sécurité 82% Vandalisme 87%
Nouvelle-Écosse	7,6 %	Oui	Oui / Non	Participation permise, mais nulle à l'heure actuelle	14,2 % / 4,3 %	Terrains 56% Activités sociales 59% Bureau 2% Sécurité 46% Vandalisme 47%
Moyenne	19,8 %				11,7 % / 6,6 %	

PROVINCE OU TERRITOIRE	POURCENTAGE D'ENSEMBLES AVEC BUREAU SUR PLACE	LES OMH OU LES BUREAUX RÉGIONAUX IMPORTANTS ONT DES AGENTS DE RELATIONS COMMUNAUTAIRES (COLLECTIVITÉ OU LOCATAIRES)	ASSOCIATIONS DE LOCATAIRES ENCOURAGEMENT PAR LE PERSONNEL	ASSOCIATIONS DE LOCATAIRES FINANCEMENT DE LA PARTICIPATION	REPRÉSENTATION DES LOCATAIRES AU CONSEIL D'ADMINISTRATION	GESTIONNAIRES D'ENSEMBLES SIGNALANT UNE ABSENCE DE CONTACTS QUOTIDIENS	GESTIONNAIRES D'ENSEMBLES SIGNALANT UNE ABSENCE DE CONTACTS RÉGULIERS	PARTICIPATION QUELCONQUE DES LOCATAIRES
Nouveau-Brunswick	3,2 %	Oui	Non	Non	S.O.	32,8 %	16,1 %	Terrains 26% Activités sociales 49% Bureau 3% Sécurité 50% Vandalisme 49%
Québec	21,1 %	Oui	Oui	Oui	Oui	21,3 %	4,3 %	Terrains 45% Activités sociales 64% Bureau 27% Sécurité 49% Vandalisme 67%
Ontario	12,5 %	Oui	Oui	Oui	Oui	3,5 %	2,4 %	Terrains 43% Activités sociales 71% Bureau 7% Sécurité 54% Vandalisme 52%
Moyenne	19,8 %					11,7 %	6,6 %	

PROVINCE OU TERRITOIRE	POURCENTAGE D'ENSEMBLES AVEC BUREAU SUR PLACE	LES OMH OU LES BUREAUX RÉGIONAUX IMPORTANTS ONT DES AGENTS DE RELATIONS COMMUNAUTAIRES (COLLECTIVITÉ OU LOCATAIRES)	ASSOCIATIONS DE LOCATAIRES ENCOURAGEMENT PAR LE PERSONNEL ET FINANCEMENT DE LA PARTICIPATION		REPRÉSENTATION DES LOCATAIRES AU CONSEIL D'ADMINISTRATION	GESTIONNAIRES D'ENSEMBLES SIGNALANT UNE ABSENCE DE CONTACTS QUOTIDIENS	GESTIONNAIRES D'ENSEMBLES SIGNALANT UNE ABSENCE DE CONTACTS RÉGULIERS	PARTICIPATION QUELCONQUE DES LOCATAIRES
Manitoba	27,4 %	Oui	Oui	Oui	1 administrateur sur 3 est un locataire	26,3 %	8,3 %	Terrains 69% Activités sociales 49% Bureau 9% Sécurité 51% Vandalisme 57%
Saskatchewan	10,3 %	Oui	Oui	Oui - Personnes âgées Non - Familles	Non	14,1 %	14,7 %	Terrains 62% Activités sociales 48% Bureau 3% Sécurité 56% Vandalisme 59%
Alberta	29,0 %	Données manquantes	Données manquantes	Données manquantes	Données manquantes	9,9 %	7,9 %	Terrains 59% Activités sociales 44% Bureau 4% Sécurité 46% Vandalisme 48%
Moyenne	19,8 %					11,7 %	6,6 %	

PROVINCE OU TERRITOIRE	POURCENTAGE D'ENSEMBLES AVEC BUREAU SUR PLACE	LES OMH OU LES BUREAUX RÉGIONAUX IMPORTANTS ONT DES AGENTS DE RELATIONS COMMUNAUTAIRES (COLLECTIVITÉ OU LOCATAIRES)	ASSOCIATIONS DE LOCATAIRES ENCOURAGEMENT PAR LE PERSONNEL	ASSOCIATIONS DE LOCATAIRES FINANCEMENT DE LA PARTICIPATION	REPRÉSENTATION DES LOCATAIRES AU CONSEIL D'ADMINISTRATION	GESTIONNAIRES D'ENSEMBLES SIGNALANT UNE ABSENCE DE CONTACTS QUOTIDIENS	GESTIONNAIRES D'ENSEMBLES SIGNALANT UNE ABSENCE DE CONTACTS RÉGULIERS	PARTICIPATION QUELCONQUE DES LOCATAIRES
Colombie-Britannique	56,6 %	Non	Oui	Oui	S.O.	11,4 %	6,9 %	Terrains 44% Activités sociales 51% Bureau 15% Sécurité 49% Vandalisme 54%
Yukon	52,5 %	Non	Oui	Oui	Oui	0 %	0 %	Terrains 86% Activités sociales 24% Bureau 0% Sécurité 100% Vandalisme 100%
Territoires du Nord-Ouest	63,3 %	Non	Plusieurs associations locales de locataires font fonction de commissions locales de logement, mais avec des pouvoirs réduits.		Oui	5,9 %	1,3 %	Terrains 53% Activités sociales 48% Bureau 9% Sécurité 40% Vandalisme 49%
Moyenne	19,8 %					11,7 %	6,6 %	

MATRICE 3
PERSONNEL DE GESTION DES ENSEMBLES, ACTIVITÉS ET FORMATION (1988)

INDICATEURS			AUTRES RENSEIGNEMENTS			
PROVINCE OU TERRITOIRE	IMM OU IREM OBTENU OU EN VOIE D'OBTENTION	GESTIONNAIRES D'ENSEMBLES AYANT SUIVI DES COURS (RELATIONS AVEC LES LOCATAIRES, PLANIFICATION BUDGÉTAIRE, INSPECTION IMMOBILIÈRE, MÉTIERS)	ENSEMBLES COMPTANT UN SEUL EMPLOYÉ (%)	HEURES DE TRAVAIL DU GESTIONNAIRE D'ENSEMBLES (%)	VENTILATION DES HEURES DE TRAVAIL (PLANIFICATION, SURVEILLANCE, ENTRETIEN, RÉPONSES AUX DEMANDES LOCATAIRES, AUTRES (%)	NOMBRE TOTAL D'HEURES-PERSONNES POUR 100 LOGEMENTS
Terre-Neuve	0,0	Planification budgétaire 23 % Rel. avec les locataires 18 % Inspection immobilière 6 % Métiers 0 %	14,8 %	34,8 %	Planification 24,6 % Surveillance 13,1 % Entretien 34,6 % Demandes des locataires 26,6 % Autre 1,1 % 100,0 %	25,5 13,6 35,9 27,6 - 102,6
Île-du-Prince-Édouard	0,0	Planification budgétaire 72 % Rel. avec les locataires 52 % Inspection immobilière 44 % Métiers 39 %	17,2 %	49,7 %	Planification 33,0 % Surveillance 8,9 % Entretien 27,8 % Demandes des locataires 30,3 % Autre 0,0 % 100,0 %	40,3 10,9 33,9 36,9 - 122,0
Nouvelle-Écosse	0,0 2 % en voie d'obtention	Planification budgétaire 44 % Rel. avec les locataires 32 % Inspection immobilière 30 % Métiers 44 %	60,0 %	56,4 %	Planification 25,6 % Surveillance 9,4 % Entretien 31,0 % Demandes des locataires 28,0 % Autre 6,0 % 100,0 %	28,5 10,4 34,5 31,1 - 104,5
Nouveau-Brunswick	0,0	Planification budgétaire 28 % Rel. avec les locataires 17 % Inspection immobilière 72 % Métiers 6 %	37,5 %	31,0 %	Planification 20,1 % Surveillance 9,1 % Entretien 48,4 % Demandes des locataires 22,4 % Autre 0,0 % 100,0 %	17,8 8,1 42,9 19,8 - 88,6
Moyenne			49,3 %			107

PROVINCE OU TERRITOIRE	IHN OU IREM OBTENU OU EN VOIE D'OBTENTION	GESTIONNAIRES D'ENSEMBLES AYANT SUIVI DES COURS (RELATIONS AVEC LES LOCATAIRES, PLANIFICATION BUDGÉTAIRE, INSPECTION IMMOBILIÈRE, MÉTIERS)		ENSEMBLES COMPTANT UN SEUL EMPLOYÉ (%)	HEURES DE TRAVAIL DU GESTIONNAIRE D'ENSEMBLES (%)	VENTILATION DES HEURES DE TRAVAIL (PLANIFICATION, SURVEILLANCE, ENTRETIEN, RÉPONSES AUX DEMANDES LOCATAIRES, AUTRES (%)		NOMBRE TOTAL D'HEURES-PERSONNES POUR 100 LOGEMENTS
Québec	0,4 % obtenu 0,2 % en voie d'obtention	Planification budgétaire Rel. avec les locataires Inspection immobilière Métiers	61 % 29 % 23 % 18 %	11,5 %	52,1 %	Planification Surveillance Entretien Demandes des locataires Autre	30,7 % 7,5 % 46,4 % 14,4 % 0,9 % 100,0 %	37,6 9,2 56,9 17,6 - 121,3
Ontario	27 % obtenu 27 % en voie d'obtention	Planification budgétaire Rel. avec les locataires Inspection immobilière Métiers	66 % 74 % 59 % 64 %	17,5 %	43,6 %	Planification Surveillance Entretien Demandes des locataires Autre	19,1 % 11,6 % 43,9 % 24,1 % 1,3 % 100,0 %	14,6 8,9 33,6 18,5 - 75,6
Manitoba	36 % obtenu 7 % en voie d'obtention	Planification budgétaire Rel. avec les locataires Inspection immobilière Métiers	48 % 50 % 48 % 39 %	17,4 %	49,9 %	Planification Surveillance Entretien Demandes des locataires Autre	36,7 % 4,7 % 38,3 % 18,8 % 1,5 % 100,0 %	36,6 4,7 38,2 18,7 - 98,2
Saskatchewan	27 % obtenu 7 % en voie d'obtention	Planification budgétaire Rel. avec les locataires Inspection immobilière Métiers	43 % 42 % 42 % 39 %	20,7 %	54,0 %	Planification Surveillance Entretien Demandes des locataires Autre	27,3 % 6,8 % 44,4 % 21,5 % 0,0 % 100,0 %	37,0 9,2 60,5 29,3 - 136,8
Moyenne				49,3 %				107

PROVINCE OU TERRITOIRE	IIM OU IREM OBTENU OU EN VOIE D'OBTENTION	GESTIONNAIRES D'ENSEMBLES AYANT SUIVI DES COURS (RELATIONS AVEC LES LOCATAIRES, PLANIFICATION BUDGÉTAIRE, INSPECTION IMMOBILIÈRE, MÉTIERS)		ENSEMBLES COMPTANT UN SEUL EMPLOYÉ (%)	HEURES DE TRAVAIL DU GESTIONNAIRE D'ENSEMBLES (%)	VENTILATION DES HEURES DE TRAVAIL (PLANIFICATION, SURVEILLANCE, ENTRETIEN, RÉPONSES AUX DEMANDES LOCATAIRES, AUTRES (%)		NOMBRE TOTAL D'HEURES-PERSONNES POUR 100 LOGEMENTS
Alberta	2 % obtenu 0 en voie d'obtention	Planification budgétaire Rel. avec les locataires Inspection immobilière Métiers	37 % 38 % 31 % 34 %	23,6 %	61,5 %	Planification Surveillance Entretien Demandes des locataires Autre	28,7 % 5,5 % 46,6 % 16,9 % 2,3 % 100,0 %	39,1 7,5 63,4 23,0 - 133,0
Colombie-Britannique	28 % obtenu 53 % en voie d'obtention	Planification budgétaire Rel. avec les locataires Inspection immobilière Métiers	54 % 46 % 53 % 36 %	12,4 %	33,9 %	Planification Surveillance Entretien Demandes des locataires Autre	21,5 % 5,6 % 48,2 % 22,9 % 1,8 % 100,0 %	15,8 4,1 35,4 16,8 - 72,1
Yukon	0,0	Planification budgétaire Rel. avec les locataires Inspection immobilière Métiers	15 % 0 % 0 % 0 %	Aucun	47,2 %	Planification Surveillance Entretien Demandes des locataires Autre	23,3 % 3,3 % 46,9 % 26,5 % 0,0 % 100,0 %	27,0 3,8 54,3 30,7 - 115,8
Territoires du Nord-Ouest	0,0	Planification budgétaire Rel. avec les locataires Inspection immobilière Métiers	60 % 48 % 46 % 66 %	Aucun	35,7 %	Planification Surveillance Entretien Demandes des locataires Autre	20,3 % 31,7 % 21,2 % 26,8 % 0,0 % 100,0 %	29,0 45,3 30,2 38,3 - 142,8
Moyenne				49,3 %				107

MATRICE 4
GESTION DE L'ÉTAT DES LOGEMENTS (1988)

	INDICATEURS		
PROVINCE OU TERRITOIRE	**1. INSPECTIONS DE LOGEMENTS/ 2. VÉRIFICATIONS D'OCCUPATION**	**1. PERSONNEL SUR PLACE 2. MODE DE PRISE DE CONTACT DES LOCATAIRES**	**CONTRÔLE DU BUDGET**
Terre-Neuve	1. Inspection annuelle des logements. 2. Aucune.	1. Il n'y a pas de gestionnaire d'ensembles sur les lieux. Les gros ensembles comptent sur du personnel d'entretien sur place. 2. Le locataire téléphone au bureau régional et un technicien se rend sur les lieux pour établir la commande ou l'ordre d'exécution.	Le bureau régional contrôle le budget.
Île-du-Prince-Édouard	1. Inspection annuelle des logements. 2. Visite initiale dans la semaine suivant l'emménagement et suivi au cours du mois.	1. Il n'y a pas de personnel sur place; tous les ensembles sont petits. 2. Le locataire appelle le gestionnaire d'ensembles.	Pour les ensembles de logements familiaux, le gestionnaire d'ensembles contrôle le budget. La Société d'habitation de l'Î.-P.-É. gère directement les ensembles pour personnes âgées.
Nouvelle-Écosse	1. Inspection annuelle des logements. 2. Aucune.	1. Les gros ensembles ont du personnel sur les lieux. 2. Les locataires peuvent s'adresser au gestionnaire d'ensembles ou à du personnel d'entretien.	Les gestionnaires d'ensembles contrôlent le budget sauf pour les OMH très petites dont le budget est géré par des gestionnaires provinciaux.
Nouveau-Brunswick	1. Inspection annuelle des logements. 2. Aucune.	1. Il n'y a pas de personnel (gestionnaires d'ensembles et autres) sur place. 2. Le locataire appelle le bureau régional et on envoie du personnel d'entretien ou un entrepreneur (si les travaux sont exécutés à contrat).	Le directeur régional gère le budget.

PROVINCE OU TERRITOIRE	1. INSPECTIONS DE LOGEMENTS/ 2. VÉRIFICATIONS D'OCCUPATION	1. PERSONNEL SUR PLACE 2. MODE DE PRISE DE CONTACT DES LOCATAIRES	CONTRÔLE DU BUDGET
Québec	1. Inspection annuelle des logements. 2. Aucune.	1. Les gros ensembles ont du personnel sur les lieux. Dans tous les ensembles, il y a un gestionnaire sur place à un moment quelconque pendant la semaine. 2. Le locataire peut s'adresser au personnel de l'ensemble ou à l'OMH.	Le gestionnaire d'ensembles gère le budget.
Ontario	1. Inspection annuelle des logements. 2. Aucune.	1. Les gros ensembles ont du personnel sur les lieux. Dans tous les ensembles, il y a du personnel présent à un moment quelconque pendant la semaine. 2. Les locataires appellent le gestionnaire d'entretien ou le gestionnaire d'ensembles.	Le gestionnaire d'ensembles gère le budget.
Manitoba	1. Inspection annuelle des logements. 2. Aucune.	1. Les gros ensembles ont du personnel sur les lieux; pour les autres, on dispose de gestionnaires au niveau de la collectivité. 2. Dans le cas des OMH importantes, le personnel d'entretien travaillant sur place pour le gestionnaire d'ensembles répond aux demandes.	Le gestionnaire d'ensembles gère le budget avec le conseil d'administration.
Saskatchewan	1. Inspection annuelle des logements. 2. Vérification d'occupation après 3 mois.	1. Les gros ensembles ont du personnel sur les lieux; pour les petits, on dispose de gestionnaires dans la collectivité. 2. Le locataire s'adresse au concierge dans les gros ensembles et au gestionnaire dans les petits.	Le gestionnaire d'ensembles gère le budget.

PROVINCE OU TERRITOIRE	1. INSPECTIONS DE LOGEMENTS/ 2. VÉRIFICATIONS D'OCCUPATION	1. PERSONNEL SUR PLACE 2. MODE DE PRISE DE CONTACT DES LOCATAIRES	CONTRÔLE DU BUDGET
Alberta	1. Inconnu 2. Inconnu	1. Inconnu	On ne sait pas si ce contrôle s'exerce au niveau des OMH ou à celui des ensembles.
Colombie-Britannique	1. Inspection annuelle des logements. 2. Aucuns.	1. Il n'y a pas de gestionnaires d'ensembles sur les lieux. On dispose de concierges sur place pour les gros ensembles. Dans le cas des petits, on fait connaître aux locataires l'emploi du temps des concierges et un gestionnaire immobilier se rend sur les lieux une fois par semaine. 2. Le locataire s'adresse au concierge (s'il y en a un sur place) ou au gestionnaire immobilier (qui prend les appels le matin).	Le bureau régional (gestionnaire immobilier et directeur de secteur) gère le budget.
Yukon	1. Inspection semestrielle des logements. 2. Visites d'entretien trimestrielles.	1. On dispose de gestionnaires dans la collectivité. 2. Le locataire peut appeler le gestionnaire ou l'entrepreneur (en cas de réparations d'urgence).	Les gestionnaires (administrateurs) d'ensembles gèrent le budget.
Territoires du Nord-Ouest	1. Inspection semestrielle des logements. 2. Des visites occasionnelles sont recommandées.	1. On dispose de gestionnaires dans la collectivité. Il y en a toujours un disponible. 2. Le locataire appelle l'administrateur (le gestionnaire).	Le gestionnaire d'ensembles contrôle le détail des dépenses (en situation de dispersion), mais ne prépare pas nécessairement le budget.

MATRICE 5
GESTION DE L'ÉTAT DES ENSEMBLES (1988)

PROVINCE OU TERRITOIRE	INDICATEURS				
	PLANS M-A	INFORMATION SUR LES FRAIS DE RÉPARATION DES LOGEMENTS ET DU MATÉRIEL ET SUR L'ENTRETIEN PRÉVENTIF	CONTRÔLE DES PRATIQUES D'ENTRETIEN	ÉTABLISSEMENT DES PRIORITÉS M-A POURCENTAGE DES GESTIONNAIRES UTILISANT: INSPECTEURS (ÉTAT DES LIEUX)	PROGRAMMES ÉTABLIS D'AVANCE
Terre-Neuve	Plans M-A triennaux par région. À cause des restrictions budgétaires, on fixe des priorités d'affection de fonds.	On inscrit les travaux par logement, mais les données ne sont pas communiquées à des fins d'examen.	Non. Examen non structuré de l'état des lieux tous les trimestres.	86,9 %	88,6 %
Île-du-Prince-Édouard	Aucun.	Aucune.	Aucun.	89,5 %	27,9 %
Nouvelle-Écosse	Aucun.	Aucune.	Non. Inspection non structurée se faisant au hasard.	86,1 %	74,0 %
Nouveau-Brunswick	Plans M-A triennaux par région. On établit des priorités de travail selon les résultats des inspections de logements.	Aucune.	Aucun.	87,1 %	24,2 %
Québec	Plans M-A triennaux présentés par chaque OMH (depuis 1987)	Oui.	Inspection des ensembles tous les 18 mois par un technicien d'entretien.	51,0 %	41,6 %
Ontario	Plans M-A triennaux présentés par chaque OMH et examinés par le gestionnaire.	Oui.	Un gestionnaire de secteur contrôle les travaux d'entretien.	89,5 %	69,9 %
Moyenne				80,3 %	56,6 %

PROVINCE OU TERRITOIRE	PLANS M-A	INFORMATION SUR LES FRAIS DE RÉPARATION DES LOGEMENTS ET DU MATÉRIEL ET SUR L'ENTRETIEN PRÉVENTIF	CONTRÔLE DES PRATIQUES D'ENTRETIEN	ÉTABLISSEMENT DES PRIORITÉS M-A POURCENTAGE DES GESTIONNAIRES UTILISANT:	
				INSPECTEURS (ÉTAT DES LIEUX)	PROGRAMMES ÉTABLIS D'AVANCE
Manitoba	Aucun.	Aucune.	Contrôle exercé par des inspecteurs régionaux.	77,5 %	47,5 %
Saskatchewan	On incite les OMH à établir des plans quadriennaux ou quinquennaux. La province examine les budgets et établit des priorités s'il y a lieu. Depuis 1988, on inspecte et on établit des priorités dans le cadre d'un plan d'entretien triennal.	Aucune.	Un contrôle s'exerce depuis peu. Le gestionnaire d'ensembles et un membre du conseil d'administration ou un inspecteur se chargent des inspections. L'objectif est de faire en sorte que l'entretien se fasse en temps utile.	77,5 %	63,7 %
Alberta				74,7 %	24,4 %
Colombie-Britannique	Il y a un plan triennal de gros entretien embrassant les travaux M-A et les dépenses de réparation et de remplacement. Il est fondé sur les résultats des inspections des logements et d'un examen permanent des besoins par le gestionnaire immobilier de secteur et le responsable des travaux M-A.	Oui, pour l'entretien préventif.	Le gestionnaire d'entretien du secteur exerce une surveillance sur les activités au niveau des ensembles.	87,6 %	55,9 %
Moyenne				80,3 %	56,6 %

PROVINCE OU TERRITOIRE	PLANS M-A	INFORMATION SUR LES FRAIS DE RÉPARATION DES LOGEMENTS ET DU MATÉRIEL ET SUR L'ENTRETIEN PRÉVENTIF	CONTRÔLE DES PRATIQUES D'ENTRETIEN	ÉTABLISSEMENT DES PRIORITÉS M-A POURCENTAGE DES GESTIONNAIRES UTILISANT:	
				INSPECTEURS (ÉTAT DES LIEUX)	PROGRAMMES ÉTABLIS D'AVANCE
Yukon	On demande des plans d'investissement quinquennaux avec les budgets qui s'y rapportent. À l'heure actuelle, pour garder les ensembles en bon état, on doit retarder les travaux moins prioritaires.	L'administrateur de programme reçoit des OMH des rapports sur le fonctionnement et l'entretien.	Aucun.	83,3 %	71,9 %
Territoires du Nord-Ouest	On élabore des plans M-A quadriennaux par OMH à l'aides des résultats d'inspections. On établit des priorités de travaux et on peut procéder à des réaffectations de ressources budgétaires dans la collectivité.	Aucune.	L'agent de programme du bureau de district contrôle la réalisation du nouveau programme (1988) de gestion de l'entretien.	88,7 %	54,4 %
Moyenne				80,3 %	56,6 %

MATRICE 6
PLANIFICATION DE GESTION (1988)

PROVINCE OU TERRITOIRE	INDICATEURS				
	RAPPORTS SUR OCCUPATION, LOYERS EN RETARD, ÉTAT DES LIEUX, LISTES D'ATTENTE ET PLACEMENT DE CLIENTS	BUTS FIXÉS POUR TEMPS DE REPRISE DE LOCATION, LOYERS EN RETARD, OCCUPATION, TRAVAUX D'AMÉLIORATION ET INSPECTIONS	CONTRÔLE ET ÉVALUATION	RAPPORTS FINANCIERS SUR PERCEPTION DES LOYERS ET LOYERS EN RETARD, TRAVAUX DE RECHERCHE BUDGÉTAIRE ET FRAIS DE RÉPARATION	ÉVALUATION DU RENDEMENT
Terre-Neuve	Rapports mensuels sur les loyers en retard, les logements inoccupés, les frais de réparation ou de préparation et les dates d'emménagement.	Oui, on établit des objectifs annuels pour tous ces aspects.	Oui, par des comparaisons mensuelles à l'aide des données du système de déclaration.	Le bureau central contrôle tous les aspects financiers.	Aucune.
Île-du-Prince-Édouard	Aucun.	On aborde tous ces aspects à l'occasion d'un atelier provincial annuel.	Non.	Aucun. Il y a un contrôle non structuré des budgets et on s'assure, par des examens périodiques, que la procédure établie est observée.	Aucune.
Nouvelle-Écosse	Rapports trimestriels sur les pertes causées par l'inoccupation, les loyers en retard et les demandes de logement.	Aucun.	Oui.	On produit des rapports sur tous ces aspects après les troisième et sixième mois et tous les mois par la suite dans l'année financière.	Les gestionnaires régionaux contrôlent le rendement et effectuent tous les ans une vérification de gestion.
Nouveau-Brunswick	Rapports mensuels sur les logements inoccupés et les loyers en retard.	Opération non structurée de fixation d'objectifs.	Oui, pour l'inoccupation et les loyers en retard.	Rapports financiers sur les loyers en retard et les logements inoccupés.	Aucune.
Québec	Rapports mensuels sur l'occupation et les loyers en retard.	Aucun.	Oui.	On produit des rapports mensuels sur les loyers en retard et des rapports provisoires et annuels sur les trois autres aspects.	Aucune.

PROVINCE OU TERRITOIRE	RAPPORTS SUR OCCUPATION, LOYERS EN RETARD, ÉTAT DES LIEUX, LISTES D'ATTENTE ET PLACEMENT DE CLIENTS	BUTS FIXÉS POUR TEMPS DE REPRISE DE LOCATION, LOYERS EN RETARD, OCCUPATION, TRAVAUX D'AMÉLIORATION ET INSPECTIONS	CONTRÔLE ET ÉVALUATION	RAPPORTS FINANCIERS SUR PERCEPTION DES LOYERS ET LOYERS EN RETARD, TRAVAUX DE RECHERCHE BUDGÉTAIRE ET FRAIS DE RÉPARATION	ÉVALUATION DU RENDEMENT
Ontario	Rapports sur l'occupation, les loyers en retard, les listes d'attente et le placement de clients. Rapports sur l'état des lieux dans les cas exceptionnels.	Pour tous ces aspects.	Le bureau régional exerce un contrôle mensuel. Le bureau provincial effectue une évaluation tous les ans.	Rapports mensuels au bureau régional.	Oui.
Manitoba	Rapports mensuels sur les loyers en retard et les créances, les pertes causées par l'inoccupation et les listes d'attente (rotation des logements). Regroupement trimestriel à des fins de contrôle.	Aucun.	Oui, à l'aide des rapports mensuels et trimestriels.	Rapports mensuels sur la perception des loyers, les loyers en retard, les dépenses et les recettes. On produit des rapports trimestriels d'écarts sur le budget.	Non.
Saskatchewan	Rapports mensuels sur tous ces aspects.	Aucun.	Évaluation constante à l'aide des rapports, mais on ne fait pas de comparaisons.	Rapports trimestriels sur les pertes causées par l'inoccupation et les loyers en retard et rapports mensuels de répartition des frais de réparation.	Non.
Alberta	Rapports mensuels sur les loyers en retard.			Rapports mensuels sur tous ces aspects.	
Colombie-Britannique	Rapports mensuels sur l'occupation.	Aucun.	Oui, on prévoit un examen mensuel.	Rapports mensuels sur les loyers en retard et les travaux de recherche budgétaire.	Non.

PROVINCE OU TERRITOIRE	RAPPORTS SUR OCCUPATION, LOYERS EN RETARD, ÉTAT DES LIEUX, LISTES D'ATTENTE ET PLACEMENT DE CLIENTS	BUTS FIXÉS POUR TEMPS DE REPRISE DE LOCATION, LOYERS EN RETARD, OCCUPATION, TRAVAUX D'AMÉLIORATION ET INSPECTIONS	CONTRÔLE ET ÉVALUATION	RAPPORTS FINANCIERS SUR PERCEPTION DES LOYERS ET LOYERS EN RETARD, TRAVAUX DE RECHERCHE BUDGÉTAIRE ET FRAIS DE RÉPARATION	ÉVALUATION DU RENDEMENT
Yukon	Rapports mensuels sur tous ces aspects sauf celui des loyers en retard (pour lequel la déclaration est bimensuelle).	Aucun.	Non.	Rapports bimensuels sur la perception des loyers et les loyers en retard et rapports mensuels sur le budget et les frais de fonctionnement et d'entretien.	Aucune.
Territoires du Nord-Ouest	Rapports mensuels sur tous ces aspects.	Aucun.	Oui, comparaison constante à l'aide des rapports.	Rapports mensuels sur les loyers en retard.	Aucune.

ANNEXE H

MESURES D'ASSOCIATION DES INDICATEURS COMPOSITES DU RENDEMENT DE GESTION ET DE L'ÉTAT DE L'ENSEMBLE TOUS LES ENSEMBLES

INDICATEURS COMPOSITES	KHI-CARRÉ	PROB.	COEFFICIENT DE CONTINGENCE	GAMMA	n
Soutien	48,9	0,0	0,216	0,288	997
Locataire	37,9	0,0	0,191	0,115	997
Personnel*	56,1	0,0	0,231	0,424	997
Logement	123,4	0,0	0,218	0,481	2 468
Ensemble	36,0	0,0	0,187	0,144	997
Plan	50,3	0,0	0,219	0,313	997

* Comprend l'état du logement

TOUS LES ENSEMBLES*

INDICATEURS COMPOSITES	KHI-CARRÉ	PROB.	COEFFICIENT DE CONTINGENCE	GAMMA	n
Soutien	23,7	0,0	0,152	0,292	997
Locataire	29,3	0,0	0,169	0,102	997
Personnel**	53,8	0,0	0,226	0,454	997
Logement	92,6	0,0	0,190	0,571	2 468
Ensemble	28,8	0,0	0,168	0,130	997
Plan	49,6	0,0	0,218	0,379	997

* Les cotes déterminant l'état de l'ensemble ont fait l'objet d'un tri par dichotomie aux fins de cette analyse : conforme ou non conforme et surpasse

** Comprend l'état du logement

ENSEMBLES FAMILLES ET FAMILLES-PERSONNES ÂGÉES*

INDICATEURS COMPOSITES	KHI-CARRÉ	PROB.	COEFFICIENT DE CONTINGENCE	GAMMA	n
Soutien	11,9	0,0	0,146	0,254	551
Locataire	12,0	0,0	0,146	0,234	551
Personnel**	14,8	0,0	0,162	0,375	551
Logement	45,3	0,0	0,183	0,705	1 305
Ensemble	19,1	0,0	0,183	0,061	551
Plan	37,3	0,0	0,252	0,509	551

* Les cotes déterminant l'état de l'ensemble ont fait l'objet d'un tri par dichotomie aux fins de cette analyse : conforme ou non conforme et surpasse

** Comprend l'état du logement

ENSEMBLES DE LOGEMENTS POUR PERSONNES ÂGÉES*

INDICATEURS COMPOSITES	KHI-CARRÉ	PROB.	COEFFICIENT DE CONTINGENCE	GAMMA	n
Soutien	28,0	0,0	0,244	0,438	441
Locataire	28,5	0,0	0,247	0,247	441
Personnel**	48,7	0,0	0,315	0,605	441
Logement	69,9	0,0	0,239	0,597	1 151
Ensemble	39,0	0,0	0,285	0,349	441
Plan	38,8	0,0	0,284	0,473	441

* Les cotes déterminant l'état de l'ensemble ont fait l'objet d'un tri par dichotomie aux fins de cette analyse : conforme ou non conforme et surpasse

** Comprend l'état du logement

INDICATEUR COMPOSITE : SOUTIEN*

ÂGE DES ENSEMBLES	KHI-CARRÉ	PROB.	COEFFICIENT DE CONTINGENCE	GAMMA	n
Avant 1964	-	-	-	-	-
1964 à 69	-	-	-	-	-
1970 à 74	16,8	0,0	0,216	0,579	343
1975 à 79	8,9	0,01	0,165	0,290	319
1980 à 87	13,9	0,0	0,277	0,445	167

* Les cotes déterminant l'état de l'ensemble ont fait l'objet d'un tri par dichotomie aux fins de cette analyse : conforme ou non conforme et surpasse

INDICATEUR COMPOSITE : LOCATAIRE*

ÂGE DES ENSEMBLES	KHI-CARRÉ	PROB.	COEFFICIENT DE CONTINGENCE	GAMMA	n
Avant 1964	-	-	-	-	-
1964 à 69	2,9	0,22	0,174	0,290	96
1970 à 74	13,8	0,0	0,196	0,299	343
1975 à 79	10,4	0,01	0,178	0,138	319
1980 à 87	18,7	0,0	0,317	0,242	167

* Les cotes déterminant l'état de l'ensemble ont fait l'objet d'un tri par dichotomie aux fins de cette analyse : conforme ou non conforme et surpasse

INDICATEUR COMPOSITE : PERSONNEL*

ÂGE DES ENSEMBLES	KHI-CARRÉ	PROB.	COEFFICIENT DE CONTINGENCE	GAMMA	n
Avant 1964	-	-	-	-	-
1964 à 69	0.8	0.36	0.092	0.238	96
1970 à 74	41.4	0.0	0.328	0.698	343
1975 à 79	21.9	0.0	0.253	0.498	319
1980 à 87	24.0	0.0	0.355	0.802	167

* Les cotes déterminant l'état de l'ensemble ont fait l'objet d'un tri par dichotomie aux fins de cette analyse : conforme ou non conforme et surpasse

INDICATEUR COMPOSITE : LOGEMENT (COMPREND L'ÉTAT DU LOGEMENT)*

ÂGE DES ENSEMBLES	KHI-CARRÉ	PROB.	COEFFICIENT DE CONTINGENCE	GAMMA	n
Avant 1964	-	-	-	-	-
1964 à 69	-	-	-	-	-
1970 à 74	39,9	0,0	0,208	0,645	881
1975 à 79	45,6	0,0	0,234	0,669	785
1980 à 87	45,8	0,0	0,340	0,688	350

* Les cotes déterminant l'état du logement ont fait l'objet d'un tri par dichotomie aux fins de cette analyse : conforme ou non conforme et surpasse

INDICATEUR COMPOSITE : ENSEMBLE*

ÂGE DES ENSEMBLES	KHI-CARRÉ	PROB.	COEFFICIENT DE CONTINGENCE	GAMMA	n
Avant 1964	-	-	-	-	-
1964 à 69	1,7	0,43	0,131	0,138	96
1970 à 74	4,4	0,11	0,113	0,225	343
1975 à 79	12,9	0,0	0,197	0,217	319
1980 à 87	17,7	0,0	0,309	0,373	167

* Les cotes déterminant l'état de l'ensemble ont fait l'objet d'un tri par dichotomie aux fins de cette analyse : conforme ou non conforme et surpasse

INDICATEUR COMPOSITE : PLAN*

ÂGE DES ENSEMBLES	KHI-CARRÉ	PROB.	COEFFICIENT DE CONTINGENCE	GAMMA	n
Avant 1964	-	-	-	-	-
1964 à 69	4,9	0,09	0,220	0,348	96
1970 à 74	33,6	0,0	0,299	0,539	343
1975 à 79	36,2	0,0	0,319	0,504	319
1980 à 87	15,5	0,0	0,292	0,524	167

* Les cotes déterminant l'état de l'ensemble ont fait l'objet d'un tri par dichotomie aux fins de cette analyse : conforme ou non conforme et surpasse

INDICATEUR COMPOSITE : SOUTIEN*

TYPE DE CLIENTÈLE - ÂGE DES ENSEMBLES	KHI-CARRÉ	PROB.	COEFFICIENT DE CONTINGENCE	GAMMA	n
AUCUN TEST VALABLE : Famille * TYPE DE CLIENTÈLE					
Personnes âgées - 1970 à 74	15,7	0,0	0,334	0,708	125
Personnes âgées - 1975 à 79	10,1	0,0	0,221	0,368	198
Personnes âgées - 1980 à 87	20,1	0,0	0,399	0,647	106

* Les cotes déterminant l'état de l'ensemble ont fait l'objet d'un tri par dichotomie aux fins de cette analyse : conforme ou non conforme et surpasse

INDICATEUR COMPOSITE : LOCATAIRE*

TYPE DE CLIENTÈLE - ÂGE DES ENSEMBLES	KHI-CARRÉ	PROB.	COEFFICIENT DE CONTINGENCE	GAMMA	n
Familles - 1975 à 79	5,0	0,08	0,200	0,512	119
Familles - 1980 à 87	0,9	0,63	0,124	0,094	59
Personnes âgées - 1970 à 74	12,0	0,0	0,296	0,523	125
Personnes âgées - 1975 à 79	12,0	0,0	0,239	0,189	198
Personnes âgées - 1980 à 87	23,6	0,0	0,427	0,478	106

* Les cotes déterminant l'état de l'ensemble ont fait l'objet d'un tri par dichotomie aux fins de cette analyse : conforme ou non conforme et surpasse

INDICATEUR COMPOSITE : PERSONNEL*

TYPE DE CLIENTÈLE - ÂGE DES ENSEMBLES	KHI-CARRÉ	PROB.	COEFFICIENT DE CONTINGENCE	GAMMA	n
Familles - avant 1964	9,8	0,0	0,346	1,000	72
Familles - 1964 à 69	0,7	0,39	0,093	0,242	84
Familles - 1970 à 74	9,2	0,0	0,202	0,521	217
Familles - 1975 à 79	0,2	0,66	0,040	-0,016	229
Familles - 1980 à 87	2,6	0,10	0,207	0,471	59
Personnes âgées - 1970 à 74	14,8	0,0	0,326	0,670	125
Personnes âgées - 1975 à 79	29,2	0,0	0,357	0,677	198
Personnes âgées - 1980 à 87	21,4	0,0	0,410	0,938	106

* Les cotes déterminant l'état de l'ensemble ont fait l'objet d'un tri par dichotomie aux fins de cette analyse : conforme ou non conforme et surpasse

INDICATEUR COMPOSITE : LOGEMENT (COMPREND L'ÉTAT DU LOGEMENT)*

TYPE DE CLIENTÈLE - ÂGE DES ENSEMBLES	KHI-CARRÉ	PROB.	COEFFICIENT DE CONTINGENCE	GAMMA	n
Familles - avant 1964	8,0	0,0	0,201	1,000	192
Familles - 1970 à 74	23,4	0,0	0,205	0,636	535
Familles - 1975 à 79	10,8	0,0	0,177	0,861	337
Familles - 1980 à 87	9,5	0,0	0,277	0,733	115
Personnes âgées - 1970 à 74	13,1	0,0	0,192	0,618	342
Personnes âgées - 1975 à 79	58,3	0,0	0,341	0,754	442
Personnes âgées - 1980 à 87	49,4	0,0	0,418	0,779	233

* Les cotes déterminant l'état du logement ont fait l'objet d'un tri par dichotomie aux fins de cette analyse : conforme ou non conforme et surpasse

INDICATEUR COMPOSITE : ENSEMPLE*

TYPE DE CLIENTÈLE - ÂGE DES ENSEMBLES	KHI-CARRÉ	PROB.	COEFFICIENT DE CONTINGENCE	GAMMA	n
Familles - 1970 à 74	4,7	0,09	0,146	0,124	217
Familles - 1975 à 79	2,3	0,32	0,138	-0,028	119
Personnes âgées - 1970 à 74	16,7	0,0	0,343	0,575	125
Personnes âgées - 1975 à 79	23,2	0,0	0,324	0,302	198
Personnes âgées - 1980 à 87	15,9	0,0	0,362	0,407	106

* Les cotes déterminant l'état de l'ensemble ont fait l'objet d'un tri par dichotomie aux fins de cette analyse : conforme ou non conforme et surpasse

INDICATEUR COMPOSITE : PLAN*

TYPE DE CLIENTÈLE - ÂGE DES ENSEMBLES	KHI-CARRÉ	PROB.	COEFFICIENT DE CONTINGENCE	GAMMA	n
Familles - 1970 à 74	13,9	0,0	0,246	0,588	217
Familles - 1975 à 79	10,8	0,0	0,288	0,632	119
Familles - 1980 à 87	3,8	0,15	0,246	0,377	59
Personnes âgées - 1970 à 74	12,5	0,0	0,302	0,486	125
Personnes âgées - 1975 à 79	29,4	0,0	0,359	0,515	198
Personnes âgées - 1980 à 87	21,6	0,0	0,411	0,764	106

* Les cotes déterminant l'état de l'ensemble ont fait l'objet d'un tri par dichotomie aux fins de cette analyse : conforme ou non conforme et surpasse

MODÈLE DE RÉGRESSION LOGISTIQUE DE L'ÉTAT DES ENSEMBLES TOUS LES ENSEMBLES

MODÈLE	KHI-CARRÉ DU MODÈLE (-2 LOG RAPPORT DE VRAISEMBLANCE)	PROB.	R	n
C1 Âge	125,8	0,00	0,264	995
C1 Âge soutien	17525	0,00	0,311	995
C1 Âge locataire	161,3	0,00	0,298	995
C1 Âge personnel	214,0	0,00	0,345	995
C1 Âge ensemble	157,2	0,00	0,294	995
C1 Âge plan	206,7	0,00	0,339	995
C1 Âge plan personnel	248,1	0,00	0,371	995

OÙ:

C1 : TYPE DE CLIENTÈLE

AVEC 0 : ensemble de logements familiaux ou ensemble familles-personnes âgées
1 : ensemble de logements pour personnes âgées

ÂGE : ÂGE DES ENSEMBLES

AVEC 0 : 1 à 10 ans
1 : 11 à 15 ans
2 : 16 à 25 ans
3 : plus de 25 ans

SOUTIEN est l'indicateur composite de la portée du soutien accordé à la direction de l'ensemble.

LOCATAIRE est l'indicateur composite de l'interaction entre les locataires et la direction de l'ensemble.

PERSONNEL est l'indicateur composite de l'accréditation et de la formation des membres de la direction de l'ensemble.

LOGEMENT est l'indicateur composite de la gestion de l'état du logement.

ENSEMBLE est l'indicateur composite de la gestion de l'état de l'ensemble.

PLAN est l'indicateur composite de la planification de gestion.

ANNEXE I

INDICE DES PRIX À LA CONSOMMATION
POUR LE LOGEMENT - 1979 À 1986

ANNÉE	INDICES DES PRIX À LA CONSOMMATION (LOGEMENT)	FACTEUR D'INFLATION [1]
1979	82,3	1,6148
1980	89,0	1,4933
1981	100,0	1,3290
1982	112,5	1,1813
1983	120,2	1,1057
1984	124,7	1,0658
1985	129,0	1,0302
1986	132,9	1,0000

SOURCE : Statistique du logement au Canada, SCHL, 1988, page 79.
NOTE : [1] Facteur utilisé pour convertir les frais de fonctionnement du logement public en dollars de 1986.